

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

DE
L'ORGANISATION DE LA POLICE

Etude historique, théorique et pratique

THÈSE

POUR LE

DOCTORAT

(Sciences Politiques et Economiques)

Soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Dijon
le JEUDI 27 Juillet 1899, à deux heures du soir

PAR

LÉOPOLD PELATANT

Sous la Présidence de M. GAUDEMET, professeur.

SUFFRAGANTS { MM. DESLANDRES, professeur;
MOULIN, agrégé.



DIJON

IMPRIMERIE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE, J. BERTHOUD

1899



Digitized by the Internet Archive
in 2026

DE
L'ORGANISATION DE LA POLICE

Etude historique, théorique et pratique

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

DE
L'ORGANISATION DE LA POLICE

Etude historique, théorique et pratique

THÈSE

POUR LE

DOCTORAT

(Sciences Politiques et Economiques)

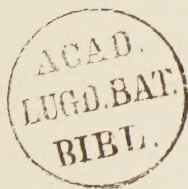
Soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Dijon
le **JEUDI 27 Juillet 1899**, à deux heures du soir

PAR

LÉOPOLD PELATANT

Sous la Présidence de M. GAUDEMET, professeur.

SUFFRAGANTS } MM. DESLANDRES, professeur;
MOULIN, agrégé.



DIJON

IMPRIMERIE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE, J. BERTHOUD

1899

Une police bien faite est le
chef-d'œuvre de la civilisa-
tion ; celui de la morale serait
de la rendre inutile.

J.-B. MABIRE.

INTRODUCTION

La Police ! Que de rancunes réveille ce mot ! Il jette l'épouvante dans l'esprit de beaucoup de gens.

Souvent les plus honnêtes et les plus tranquilles ne peuvent s'empêcher de frissonner en pensant à cette chose, terrible bête du Gévaudan, dont la puissance paraît sans bornes !

Combien n'en avons-nous pas vu trembler et balbutier lamentablement, de ces personnes qui, n'ayant rien à se reprocher, c'est certain, étaient, pour un motif des plus futiles, appelées devant Nous ! (1) Leur attitude bizarre et gênée, leurs yeux hagards, l'incohérence de leurs réponses, les auraient pu faire prendre pour des criminels dangereux, surpris en flagrant délit.

Tout en les rassurant de notre mieux, en cherchant à les reconforter, nous ne pouvions nous abstenir de dé-

(1) L'auteur a exercé les fonctions de Commissaire de Police dans une grande ville.

déplore profondément ce manque absolu de sang-froid, ni de juger dangereuse la tendance de quelques magistrats à affirmer catégoriquement la culpabilité d'un individu d'après l'attitude plus ou moins affaissée qu'il conserve devant eux.

Ils veulent, héritiers des préjugés de l'âge du duel judiciaire et des ordalies, tirer, d'un état nerveux, compréhensible et excusable, des conséquences qui ne sont plus de mise en notre siècle d'observation positive et de science exacte.

Nous comprenons que sur les planches, dans un mélodrame, l'effet puissant de scène soit atteint quand on présente à la passion populaire inconsciente le malfaiteur tremblant et éperdu devant le représentant de la loi ou le cadavre de sa victime.

Dans la vie réelle il n'en va plus ainsi : on ne peut rien décider ni conclure de l'assurance ou de l'émotion d'un inculpé.

Il serait temps, en conséquence, de renoncer à des procédés vieillots, de remiser, pour ne plus y revenir, dans le local aux accessoires, tout un attirail de coutumes démodées, qui ont impressionné nos pères, mais laissent indifférentes et sceptiques les présentes générations. Tout le monde y gagnerait, et la justice, qui serait administrée suivant des principes rationnels, et les justiciables, dont la liberté ou l'honneur ne seraient point menacés inconsidérément.

Ce qui précède ne constitue nullement une inutile digression : la police que tant de liens rattachent à la justice ; qui, en droit comme en fait, devrait faire corps avec elle, pratique les mêmes errements et se laisse aller à de semblables contre sens.

Mais, alors que les agissements de la justice ne trouvent que de timides et respectueux contradicteurs ; que les arguments produits contre eux donnent tout uniment lieu à de courtoises discussions, d'où proviennent cette crainte, cette répulsion, si nous pouvons nous exprimer ainsi, à l'égard de la Police, institution créée et conservée en vue de la sécurité de tous ?

Pour répondre, nous devons faire un retour en arrière, et nous reporter aux époques, non encore lointaines, où la Police, servait surtout d'instrument de despotisme entre les mains des gouvernements établis.

C'est le souvenir des oppressions odieuses, dont elle s'est faite l'active complice ; c'est la peur qu'elle puisse servir de nouveau aux louches combinaisons des partis politiques ; c'est aussi, il faut le dire, du moins en ce qui concerne la France, la haine instinctive du peuple pour tout ce qui représente la force et l'autorité — *notre ennemi, c'est notre maître* — qui ont enraciné dans le cœur des citoyens de notre beau pays un préjugé que, ni les services rendus, ni les actes de dévouement, ne sont parvenus à extirper.

Dans l'esprit de la majorité, *policier* et *mouchard* sont deux mots presque synonymes ; on ne se représente la Police que comme un organe ayant surtout pour mission de scruter la conscience, les pensées et la conduite des citoyens.

Et, avouons-le humblement, les précédents nombreux et récents sont là, pour étayer cette croyance, et servir de base à cette malfaisante renommée.

Non seulement en France, mais encore à l'étranger, dans les siècles de souffrance et de mystère, où les petits ne comptaient point devant les puissants du jour,

comme aussi, à des époques plus rapprochées, malgré la force du suffrage universel alors arrivé ; malgré l'éclatante lumière jetée par la raison humaine enfin émanicipée ; malgré cette vérité démontrée : que toute autorité réelle et légale émane du peuple et ne peut subsister que par lui ; il s'est rencontré des régimes qui, reniant les principes de l'honnêteté la plus vulgaire, tiraient toute leur force et leur durée de l'action souterraine et délétère de la Police.

C'est par la terreur qu'ils régnaient !

La délation savamment organisée dans les diverses classes de la Société faisait que chacun se méfiait de son voisin, de son ami, et voyait en eux un émissaire, un agent du pouvoir oppresseur !

Les Républiques italiennes du Moyen-Age et de la Renaissance ont, pour ainsi dire, atteint la perfection dans cet art corrupteur et dissolvant.

Citons, la Rome des papes, Gênes, Florence, Pise et par dessus tout, Venise, Venise la Belle, chantée par les poètes ; Venise tristement célèbre, par ses puits et ses plombs, où furent enfermés, tant d'ennemis du Conseil des Dix ; Venise dont les lagunes engloutirent par milliers, les victimes du despotisme !

Nous n'entrerons certainement pas dans les détails de cette organisation effroyable de la Police à Venise ; de cette organisation, par laquelle une moitié de la population espionnait et dénonçait l'autre moitié et possédait toute facilité pour exercer, à l'abri des indiscrets, son misérable office : nous sortirions de notre sujet, et nous laissons à l'histoire, qui l'a déjà fait d'ailleurs, le soin d'enregistrer et de juger sévèrement cette odieuse tyrannie.

En France, mais hâtons-nous de le proclamer, à un moindre degré, la Police d'Etat a, parfois, sous certains gouvernements, subjugué les citoyens, les a fait trembler pour leurs biens, leur honneur, leur liberté !

Nous ne saurions trop nous élever contre ces pratiques honteuses et néfastes à tous les points de vue.

Qu'on se le dise une fois pour toutes : Police, et espionnage des individus, de leurs actes, de leurs pensées, de leurs désirs, sont choses qui ne peuvent aller ensemble, qui hurlent de se trouver accouplées.

L'espionnage est vil, bas, exécration. A notre époque de particularisme à outrance, d'égoïsme national, où les pays voisins séparés par d'infranchissables murailles de Chine commerciale et militaire, vivent sous le régime abhorré du *struggle for life*, on excusera, sans cependant jamais l'estimer, l'agent, qui, dans un but patriotique, cherchera à surprendre les secrets d'une puissance étrangère. Mais y a-t-il un mot, dans la langue française, pour exprimer le dégoût qu'inspire l'acte méprisable de celui qui, pour satisfaire d'inavouables passions, s'insinue au foyer de ses compatriotes et trafique des découvertes qu'il y a faites ?

La Police, au contraire, est faite pour la recherche du mal partout où il peut se produire et se rencontrer, mais aucunement pour scruter la vie des honnêtes gens et leur susciter des ennuis.

Bien du temps s'est écoulé, avant qu'on ait compris et mis réellement en pratique cette idée, que la vie intime et les idées politiques de chacun sont choses sacrées et au-dessus des investigations et des atteintes du pouvoir.

Et c'est pourquoi la police, qui a une mission importante et précieuse à remplir, si on la laisse dans sa sphère, porte le poids des erreurs et des fautes qu'on lui

a fait commettre en l'employant à des objets pour lesquels elle n'a pas été instituée.

Dans un état démocratique comme le notre, une police politique est un non sens et ne doit pas exister.

Jusqu'à un certain point on conçoit qu'un gouvernement absolu, une dynastie imposée à la nation par la force d'un coup d'Etat, veuillent se maintenir malgré la volonté du pays : il est alors naturel qu'ils emploient les moyens les plus puissants pour y arriver ; parmi ceux-ci, il faut citer, en première ligne, la Police, soustraite à sa destinée primordiale et mise au service des passions et des appétits les moins avouables.

Mais chez nous, à l'heure actuelle, où nous possédons ce qu'il est convenu d'appeler un gouvernement d'opinion, quel besoin les hommes au pouvoir, qui, par le jeu légal des élections, seront peut-être remplacés demain, auraient-ils de surveiller les allées et venues des personnages influents de la Politique ?

Dans cet ordre d'idée, la Police ne peut rien : du reste l'histoire est là, pour dire qu'elle n'a jamais rien pu prévoir ni empêcher. Et aveugles seraient les hommes qui se feraient encore de douces illusions à ce sujet ; qui ne comprendraient pas combien il est inutile, nuisible même, pour un gouvernement quel qu'il soit, d'employer un pareil auxiliaire dans le but de se perpétuer.

Qu'on laisse donc la Police en dehors de nos luttes politiques où elle n'a que faire, où elle se fourvoie constamment au grand détriment de sa considération et pour lesquelles elle est inapte.

Que tout gouvernement s'imprègne bien de cette idée évidente, qu'un homme de Police ne peut ni ne doit être un mouchard.

C'est pour avoir perdu de vue cette vérité qu'on en est arrivé, petit à petit, à tenir la Police en suspicion ; à la mépriser ainsi que tout ce qui de près ou de loin la touche, à la regarder comme le noir mancenillier qui corrompt et tue les imprudents qui s'abritent sous son feuillage empoisonné.

C'est parce que Nous appartenons à la Police ; que nous l'aimons sincèrement et que nous nous rendons compte et souffrons du discrédit universel qui l'atteint, que nous voudrions réagir contre la tradition qui l'opprime : tous les bons esprits nous approuveront !

Avant de commencer l'historique de la police, c'est-à-dire d'entrer dans le cœur même de notre thèse, il est utile, indispensable même, que nous nous livrions à quelques considérations d'ordre général, qui éclaireront et faciliteront notre sujet.

La police n'est point une institution moderne ni de création récente, nécessitée par les besoins toujours croissants de la civilisation : tous les peuples, en tous les temps, et en tous les lieux, ont eu une police s'occupant des intérêts communs et ayant, dans ses attributions, le soin de la sécurité, de la salubrité publiques.

Toujours, même aux époques les plus reculées et les moins éclairées, des hommes, magistrats et agents ont été établis pour veiller à l'exécution des lois, à l'application des règlements.

Disons tout d'abord que cette Institution peut être considérée sous deux aspects différents suivant l'étendue plus ou moins grande de la mission qu'on lui attribue.

Lato sensu, la fonction de Police est synonyme, dans l'Etat, de fonction *administrative* et *gouvernementale* et apparait comme la mission essentielle de l'Etat.

L'existence d'une Police territoriale, *lato sensu*, c'est-à-dire d'un pouvoir reconnu et respecté, de prescriptions obéies, d'une souveraineté, en un mot, est la condition primordiale, indispensable de tout *Etat régulier*, quel que soit son degré de civilisation.

C'est ainsi que, de nos jours encore, dans les pays barbares du centre de l'Afrique, où les grandes nations européennes s'assurent de vastes empires coloniaux, dont les frontières sont souvent indécises, le *criterium* simple, mais infailible, qui permet à chacune d'elles de reconnaître et respecter les territoires conquis par sa voisine, c'est de voir si *la Police de celle-ci, c'est-à-dire son autorité*, y est établie d'une façon effective, indéniable.

Stricto sensu, le terme de Police, s'applique de nos jours aux fonctions qui ont pour but immédiat le maintien de l'ordre, de la tranquillité, etc., dans un pays déterminé.

Ses attributions varient alors à l'infini et dépendent surtout de la constitution et des mœurs de ce pays. La Police, en France, par exemple, où la centralisation gouvernementale est poussée à outrance, n'est plus la même que celle des Etats-Unis où l'on ne se trouve plus en face que d'une fédération d'Etats indépendants les uns des autres et tout au moins autonomes.

Il ne faut pas croire, du reste, que ces deux conceptions de la Police se soient, dès le début, délogées nettement et aient coexisté à l'origine.

Ce n'est que peu à peu, grâce aux progrès lents mais incessants de la civilisation, à l'accroissement des connaissances humaines, à l'intelligence acquise des fonctions gouvernementales, qu'on est arrivé à restreindre

le sens d'abord si large, si absolu qu'on attribuait à la Police.

Il serait trop long de suivre pas à pas le développement historique de ce phénomène, pourtant très intéressant, et qui nous amènerait à donner toute la théorie de l'Etat et de son administration générale : aussi nous bornerons-nous à quelques brèves observations.

Les peuples anciens commencèrent par ne considérer la Police que *lato sensu* : pour eux, elle désignait la loi, le gouvernement.

Par la suite, cette signification attribuée à la Police, se restreignit dans des proportions considérables et finit même par ne plus s'appliquer qu'à l'*édilité proprement dite* — Police *stricto sensu*.

Enfin, de nos jours, la Police a subi une nouvelle métamorphose, à la suite de laquelle elle a emprunté et amalgamé ensemble certains des caractères des deux précédentes périodes. Elle désigne les mesures prises par les autorités locales pour assurer l'ordre et la tranquillité parmi les habitants d'une même ville, et aussi, les dispositions qui, sous le nom de *Sûreté générale*, sont obligatoires à tout le territoire et à toutes les personnes, sans exception, qui y vivent.

Maintenant, si nous pénétrons dans les détails d'organisation, nous pouvons nous rendre compte que la Police telle qu'elle est constituée aujourd'hui, dérive bien des Magistratures locales des Grecs et des Romains. *Et de fait notre Police municipale n'est autre chose que l'ancienne édilité modernisée*. Nous pouvons même ajouter que cette Police municipale constitue toujours le noyau de la Police générale de l'Etat.

Sa mission primordiale est, comme chez les Grecs et les Romains, de veiller à la tranquillité des villes et à la sécurité des citoyens.

Ce n'est du reste que peu à peu, par suite des voies de communication et de l'augmentation incessante des relations entre les diverses parties d'un même pays qu'on a senti le besoin de relier entre elles toutes ces magistratures locales, d'en faire des organes, non complètement autonomes, et de les relier à un centre commun.

Voyons maintenant quelle définition on peut donner de la Police.

Platon, en traitant des lois, la définit : « la vie, le règlement et la loi par excellence qui maintiennent la cité ».

Aristote l'appelle : « le bon ordre, le gouvernement de la ville, le soutien de la vie des peuples, le premier et le plus grand des biens ».

Isocrate dit qu'elle est : « L'âme de la cité, qu'elle y opère les mêmes effets que l'entendement dans l'homme, que c'est elle qui pense à tout, qui règle toutes choses, qui fait ou qui procure tous les biens nécessaires aux citoyens et qu'elle éloigne de leur société tous les maux et toutes les calamités qu'ils auraient à craindre ».

Si maintenant nous quittons l'antiquité, dont les conceptions furent surtout théoriques et philosophiques, pour passer à une époque moins éloignée de nous, nous voyons que nos vieux jurisconsultes, s'occupèrent eux aussi de la Police, mais à un point de vue plus pratique.

Boutillier dans sa Somme rurale, s'exprime ainsi : « C'est par elle que l'on apprend à l'homme à gouverner le peuple en justice, à maintenir les habi-

« tants d'une ville en paix et à contenir chacun dans son devoir; à veiller sur les ouvrages afin qu'il n'y soit fait aucune fraude; et à tenir la main afin que le commerce soit exercé avec fidélité ».

Le Bret, jurisconsulte du XVI^e siècle, s'écrie : « J'appelle Police, les lois et les ordonnances que l'on a de tous temps publiées dans les états bien ordonnés, pour régler l'économie des vivres, retrancher les abus et les monopoles du Commerce et des Arts, empêcher la corruption des mœurs, retrancher le luxe, et bannir des villes les jeux illicites : ce qui a mérité ce nom de Police, d'autant qu'il serait impossible qu'aucune cité put longtemps subsister, si ces choses y étaient négligées ».

Le jurisconsulte Loyseau dit à son tour : « C'est un droit (la Police) par lequel il est permis de faire d'office, pour le seul intérêt du bien public, et sans protestation de personne des règlements, qui engagent et qui lient tous les citoyens d'une ville pour leur bien et leur utilité commune. Le pouvoir du Magistrat de Police ajoute-t-il — approche et participe beaucoup plus de la puissance du prince que celui du juge qui n'a droit que de prononcer entre le demandeur et le défendeur ».

Delamarre, qui vivait au siècle dernier, déclare (1) :

« Ce nom de Police qui a passé des Grecs aux Romains est parvenu jusqu'à nous, dans cette même signification; mais comme il renferme toutes les différentes formes de gouvernement, et qu'il y en a plusieurs espèces, il est équivoque. On le prend quel-

(1) DELAMARRE. *Traité de la Police*. Livre I. Titre I. Page 2.

« quefois pour le gouvernement général de tous les états,
« sous quelque forme qu'il soit établi et dans ce sens il
« se divise en monarchie, aristocratie et démocratie, et
« en quelques autres parties moins parfaites formées
« des différents mélanges qui peuvent se faire des trois
« premières.

« D'autres fois il signifie le gouvernement de chaque
« état en particulier, alors il se divise en Police ecclé-
« siastique, Police civile, Police militaire. Mais ordinai-
« rement dans un sens plus limité, il se prend pour l'or-
« dre public de chaque ville et l'usage l'a tellement atta-
« ché à cette signification, que toutes les fois qu'il est
« prononcé absolument et sans suite, il n'est entendu
« que dans ce dernier sens. »

Les auteurs contemporains, ont, à leur tour, présenté des définitions plus ou moins complètes de la Police ; toutes émanent de celle du Code du 3 brumaire an IV que nous reproduisons ci-dessous : « Art. 16, la Police
« est instituée pour maintenir l'ordre et la tranquillité
« publique, la liberté, la propriété, la sûreté indivi-
« duelle ; art. 17, son caractère principal est la vigilance,
« la société considérée en masse est l'objet de sa sollici-
« tude ; art. 18, elle se divise en *Police administrative*
« et en *Police judiciaire* ; art. 19, la *Police administra-*
« *tive* a pour objet le maintien habituel de l'ordre
« public dans chaque lieu et dans chaque partie de l'ad-
« ministration générale. Elle tend principalement à
« prévenir les délits ; art 20, la *Police judiciaire* recher-
« che les délits que la Police administrative n'a pas pu
« empêcher de commettre, en rassemble les preuves
« et en livre les auteurs aux tribunaux chargés par la
« loi de les punir. »

On divise encore la *Police* en : *Police générale* et en *Police municipale ou locale*.

La *Police générale* a en vue la généralité des citoyens et veille à l'exécution des lois, règlements, décrets, etc., qui s'adressent à la société tout entière.

La *Police municipale ou locale* a un but moins élevé : elle restreint son action à la seule commune et prend le nom de *Police rurale* lorsqu'elle veille à l'ordre, à la sécurité et à la salubrité des campagnes.

Nous n'admettons ces définitions et ces divisions, que sous toutes réserves, nous proposant d'en faire la critique en temps opportun.

Quant à nous, faisant abstraction de tout ce qui précède, nous dirons que : *La Police est une Institution qui a pour objet de veiller sur la sécurité des citoyens et la tranquillité publique ; de maintenir l'ordre dans le pays ; de pourvoir à l'exécution des lois et des règlements, de constater les infractions qui y sont commises ; de poursuivre, arrêter les coupables et les livrer aux Tribunaux ; elle est l'auxiliaire par excellence de la Justice qui, sans son secours, serait aveugle et désarmée.*

Par là nous voyons que la *Police* joue un rôle complexe et difficile. Elle est appelée à intervenir en de si nombreuses circonstances, qu'il est peu aisé de désigner ses limites d'une façon rigoureuse et de dépeindre son caractère spécial.

Son action doit être souple en même temps que protectrice ; elle doit partout se faire sentir mais discrètement.

Il faut qu'elle remplisse à l'égard des citoyens d'un même pays, l'office d'une égide tutélaire, sans jamais les froisser ni les heurter de parti pris. En un mot elle

doit veiller, avec un soin jaloux sur leur personne, leurs biens, leur honneur.

L'impulsion qu'on donne à la Police, l'organisation qui la régit, sont choses de la plus haute importance, liées intimement au bien-être, à la prospérité du pays : d'elle dépend la confiance des citoyens entre eux et envers le gouvernement.

Une fausse conception de la nature de cette Institution et des services qu'elle est appelée à rendre entraîne toujours un malaise profond du corps social tout entier, quelquefois même sa décomposition et sa mort.

Nous avons divisé notre thèse en trois parties que nous décrivons ci-dessous sommairement.

Dans la première partie nous présentons l'historique de la Police, en remontant aussi haut dans l'antiquité, que les trop rares documents, qui nous ont été légués sur cette question si importante, nous ont permis de le faire. Nous allons jusqu'à la révolution de 1789.

Dans la deuxième partie nous disons ce qu'a été la Police depuis cette dernière date et ce qu'elle est encore de nos jours.

Enfin dans une troisième et dernière partie, nous formulons les critiques que nous suggère l'administration de la Police et nous nous permettons de proposer un plan de réorganisation.



PREMIÈRE PARTIE

Historique de la Police depuis l'antiquité jusqu'en 1789

CHAPITRE PREMIER

Considérations générales sur la police dans l'antiquité.

Nous allons, dans cette première partie, ainsi que nous venons de l'indiquer, faire l'exposé historique de la Police.

« Toutes les nations organisées, qu'elles débutassent
« ou fussent déjà avancées dans la voie de la civilisation,
« ont confié à un Magistrat suprême et à des agents
« subalternes, le soin de veiller à la sûreté et à la tran-
« quillité publiques (1) ».

Nous devons dire que les documents analogues à ce que nous appelons *ordonnances, règlements, arrêtés, décrets*, étaient, dans l'antiquité, extrêmement rares, pour la raison rapportée plus haut, que la Police était prise

(1) DALLOZ. Répertoire. Tome VIII. Article *Commissaire de Police*.

lato sensu, et signifiait législation générale d'un pays. Les prescriptions particulières concernant l'édilité, c'est-à-dire ce qui a trait à la Police locale, se trouvaient, le plus souvent, noyées dans le texte des lois ou des documents ordinaires.

Remarquons, d'autre part, que chez tous les peuples de l'antiquité, quel que fût le degré de leur civilisation, la Police était fortement organisée et respectée.

C'est, du reste, une caractéristique fort curieuse des cités antiques que ce respect inné, superstitieux, chez tous les citoyens, pour ce qui touche à la loi et émane d'elle. Le sentiment du peuple est que la loi, *émanation divine*, doit, à l'égal des Dieux, être obéie et honorée, car, selon l'expression de Platon, obéir à la loi c'est obéir à Dieu lui-même.

« Chez les Grecs et les Romains, la loi fut d'abord
« une partie de la Religion. Les anciens codes des cités
« étaient un ensemble de rites, de prescriptions litur-
« giques, de prières en même temps que de dispositions
« législatives. »

« Les lois restèrent longtemps une chose sacrée,
« même à l'époque où l'on admit que la volonté d'un
« homme ou le suffrage d'un peuple pouvaient faire une
« loi, encore fallait-il que la religion fut consultée (1) ».

Le sentiment religieux aidant, les magistrats, de quelque nature qu'ils fussent, furent toujours l'objet de la vénération de leurs concitoyens, qui les considéraient comme investis d'une parcelle du pouvoir divin.

Il n'est pas surprenant, d'après cela, que *l'autorité*, qui se croyait fermement d'essence divine et était regar-

(1) FUSTEL DE COULANGES. *La Cité antique*.

dée comme telle, eût des tendances inquisitoriales et ne respectât, en aucune façon, la dignité humaine, pas plus que le droit, pour chacun de penser et de se conduire à sa guise.

Les noms mêmes et la diversité des fonctions de Police démontrent suffisamment que la vie privée des citoyens, voire le foyer domestique, étaient livrés à la curiosité, à la censure des agents du pouvoir.

Le mépris des lois anciennes pour tout ce qui constitue le fond même de nos principes sociaux et gouvernementaux actuels a été fort souvent signalé — nous n'insisterons donc pas davantage sur ce sujet, qu'il était pourtant, dans un ouvrage de ce genre, utile d'effleurer.

Pendant longtemps, les Cités de l'Antiquité eurent une vie propre, tout à fait indépendante ; elles n'avaient presque aucune relation avec les Cités voisines, dont tout les différençiaient : les mœurs, les coutumes, les tendances, la Religion.

« Chaque Cité avait des Dieux qui n'appartenaient qu'à elle.... C'étaient des âmes humaines divinisées par la mort.... Les corps étaient enterrés soit dans la ville même, soit sur son territoire.... et comme.... l'âme ne quittait pas le corps, il en résultait que ces morts divins étaient attachés au sol où leurs ossements étaient enterrés. Du fond de leurs tombeaux, ils veillaient sur la Cité... Chaque Cité avait son corps de Prêtres qui ne dépendait d'aucune autorité étrangère. Entre les Prêtres de deux cités, il n'y avait nul lien, nulle communication, nul échange d'enseignements, ni de rites.... Ainsi la Religion était toute locale, c'est-à-dire spéciale à chaque Cité (1) ».

(1) FUSTEL DE COULANGES. *La Cité antique*.

Ce particularisme était poussé si loin, que souvent une Cité déclarait la guerre à l'autre uniquement pour établir la prédominance de ses Dieux sur ceux de sa voisine.

Cette situation dura, telle que nous venons de la dépeindre, jusqu'au moment où, de grands empires se formant sous l'égide de conquérants victorieux, il fallut, pour maintenir l'obéissance parmi des populations parfaitement dissemblables en toutes choses, les contraindre à reconnaître un pouvoir unique, *l'Imperium* des vainqueurs. Il en fut particulièrement ainsi quand Rome, par la puissance de ses armes, le courage de ses soldats, et souvent aussi la duplicité de sa politique eut étendu son sceptre sur l'univers entier.

Toutefois, devons-nous conclure que dès lors, les anciens eurent de l'Etat, de ses devoirs, de sa mission, de son droit à la conservation, la même conception que Nous? Ce qui va suivre nous prouvera qu'il serait au moins téméraire de l'affirmer.

De même, que l'Antiquité commença par ignorer les principes politiques qui doivent présider à la constitution rationnelle de l'Etat, elle n'eut point, tout d'abord, cette notion de l'Etat gardien, de l'Etat sauvegarde de la propriété, de la vie et de l'honneur des citoyens. Il y eut bien à toutes les époques, même les plus reculées, des hommes désignés pour juger les contestations s'élevant entre leurs concitoyens, et les crimes et délits dont ils étaient victimes; ce furent, tantôt les Chefs de famille, d'autres fois, les Sages et les Vieillards de la Tribu, et, plus souvent, les Prêtres.

Mais bien longtemps le délit public se confondit avec le délit privé; bien longtemps il appartient à la partie

lésée et à elle seule, sans intervention possible ni prévue de l'autorité, de citer elle-même son adversaire en justice. Tous les actes illicites — le vol et le meurtre même — étaient considérés et réprimés au point de vue unique du dommage qui en était résulté pour le demandeur et les siens : ils étaient soumis au système des compensations pécuniaires dont la loi ou la coutume fixait le tarif.

Alors, par conséquent, des Magistrats, accusateurs et Ministère Public, institués pour poursuivre les atteintes au droit commun, au nom de la société, de la vindicte publique, n'existaient pas, ne se concevaient même pas.

Plus tard, et au fur et à mesure que se développèrent la puissance publique et la solidarité humaine, des châtimens pécuniaires et corporels furent prévus pour être infligés, abstraction faite des revendications privées, aux auteurs d'attaques commises contre les biens, l'honneur ou la vie des citoyens.

Cette manière nouvelle de réprimer les faits délictueux, amena la création de magistrats chargés uniquement de les rechercher et de les poursuivre : *c'est ce que nous appelons le Ministère Public*, dont nous devons nous occuper dans le cours de notre thèse.

CHAPITRE II

De la Police chez les Egyptiens, les Hébreux, les Athéniens et les Lacédémoniens.

Avant d'étudier ce qu'était la Police à Rome, ce qu'elle fut ensuite dans notre ancienne France, il est bon que nous présentions en quelques mots, son organisation chez divers peuples de l'Antiquité.

Ménès, premier roi d'Egypte, partagea le pays, en l'an 2900 du monde, en trois parties principales; chacune de ces dernières en *dix Provinces* ou *Dynasties*; enfin, chacune de celles-ci en trois *Juridictions* ou *Préfectures*.

Les *Juridictions* ou *Préfectures* étaient composées de *dix Juges*, présidés par leur *Doyen*; ils étaient choisis parmi les Prêtres et ils connaissaient en première instance de toutes les affaires *Civiles*, *Criminelles* et *Religieuses*.

On appelait de leurs décisions aux tribunaux supérieurs — *Académies de Jurisprudence* — de *Thèbes*, *Memphis*, *Héliopolis*.

Il n'y avait point en Egypte de Magistrats spéciaux chargés de la Police : elle était administrée par les Juges et les Tribunaux ordinaires.

Les Hébreux, dont l'existence a été souvent bien malheureuse, eurent, de bonne heure, besoin d'officiers

et de Magistrats de Police ; aussi ses légistes s'efforcèrent-ils toujours de maintenir, chez ce peuple, l'Ordre et la Justice.

Moïse, qui avait sauvé les Hébreux de l'oppression et de la tyrannie des Pharaons, voulut, en premier lieu, tout seul, être leur *guide*, leur *législateur* et leur *juge* ; à des jours déterminés de la semaine, il tenait des audiences où quiconque avait une plainte à formuler pouvait se présenter et demander justice. Ses forces trahirent le grand homme !

Il choisit alors un certain nombre d'hommes sages et vénérés par le peuple et sur eux, se déchargea d'une partie de son autorité. Ces Magistrats eurent pour mission de faire respecter la loi et régner la tranquillité publique.

Afin de faciliter l'Administration du peuple, Moïse le divisa en 12 Tribus de 1.000 Familles chacune, ensuite, il fractionna chaque Tribu en groupes, plus ou moins nombreux, de 100, 50 ou 10 Familles.

A la tête de toutes ces divisions — Tribus ou groupes de Familles — furent installés des Magistrats qui s'appelèrent suivant le cas : *Préfets ou Intendants de Tribu* ; *Préfets ou Intendants de 100, 50 ou 10 Familles*.

Ces Magistrats étaient hiérarchisés : le Préfet de Tribu avait priorité, droit d'inspection et de réprimande sur le Préfet de 100 familles ; ce dernier sur celui de 50 familles et ainsi de suite.

Tous veillaient au maintien de l'ordre et de la discipline, soit entre les Tribus, soit entre les Familles ou les membres des Tribus.

Moïse compléta son œuvre par l'établissement d'un conseil suprême — Sanhédrin — composé de 70 membres pris parmi les plus anciens et les plus sages de la nation.

Ce conseil devait veiller à l'observation de la Loi et de la Religion ; sa juridiction était générale et sans appel.

Cette organisation subsista, même après que les Hébreux eurent occupés d'une façon permanente et définitive la Palestine : le Sanhédrin fut installé à Jérusalem et l'on mit des Tribunaux de première instance dans toutes les Villes.

Les Villes furent elles-mêmes divisées en un certain nombre de Quartiers, le plus souvent quatre.

Ce nouvel état de choses amena une légère modification dans la façon de désigner les Magistrats : ils virent leurs noms de *Préfet de Tribu*, *Préfet de tant de Familles, etc.*, remplacés par ceux de *Préfet de telle Ville*, ou *Préfet de Quartier de telle Ville*.

En ce qui concerne Jérusalem, par exemple, la Ville était divisée en quatre Quartiers ; chacun de ceux-ci, possédait deux officiers de Police, dont l'un — le Préfet du Quartier — avait la direction du service tout entier, tandis que le second voyait ses attributions restreintes à la surveillance d'une portion de ce même Quartier — en général la moitié.

Ces fonctionnaires ne s'occupaient pas uniquement de la Police : ils connaissaient encore des matières civiles et criminelles. C'étaient donc de *véritables Magistrats, de véritables Juges*.

A Lacédémone, divisée en Quartiers, comme nous l'avons vu pour Jérusalem et comme nous le verrons pour Athènes et Rome, il y avait des Magistrats chargés spécialement de la Police : ils étaient désignés sous le nom de *Gardiens de la Loi*. Chacun d'eux avait des attributions particulières dans lesquelles il se renfermait :

Surveillance des mœurs, exécution des Lois somptuaires, vérification des poids et mesures, discipline de la Religion dans ses manifestations extérieures, etc., etc.

A Athènes, une série de fonctionnaires, ayant des attributions distinctes et bien déterminées, connus sous les noms de : *examineurs, explorateurs, inquisiteurs, inspecteurs*, étaient chargés de l'administration de la Police ; ils étaient placés sous les ordres directs du *Préfet de la Ville, chef de la Police générale* qui dépendait lui même de l'*Aréopage*, pouvoir souverain de la *République Athénienne*.

On sait que toutes les fonctions publiques étaient, à Athènes, électives : il en était également ainsi, pour celles touchant à la Police.

Du reste les Magistratures subalternes que nous venons d'indiquer, constituaient le premier degré qu'il fallait gravir pour atteindre aux charges les plus importantes du Gouvernement Athénien.

Les hommes les plus marquants de la République furent, eux-mêmes, parfois investis de ces minimes fonctions : il suffit de citer Epaminondas et Plutarque.

Nous avons dit que ces Magistrats avaient des attributions parfaitement délimitées : les uns, en effet, veillaient à l'exécution des *lois somptuaires* et contrôlaient *la conduite des femmes — gynecocomes —* ; d'autres surveillaient *les pratiques extérieures de la Religion* et les *mœurs publiques* ; enfin il s'en trouvait, ayant dans leurs attributions *la salubrité publique, la propreté et l'entretien des voies de communication*.

Athènes était divisée en un certain nombre de Quar-

tiers : l'Acropole, l'Aréopage, le Céramique, le Lycée, etc. ; chacun d'eux possédait plusieurs magistrats de Police.

Chez les Grecs le *marché* se tenait sur la place principale de la ville — l'*Agora*. Un magistrat de Police — l'*Agoranome* — était chargé spécialement de veiller à la bonne foi des transactions, à l'exactitude des poids et des mesures, à la saine qualité des denrées.

La banlieue des Villes, la campagne était, sous le rapport de la Police, soumise à un Magistrat appelé l'*Agro-nome*.

Montesquieu, parlant des Villes grecques s'exprime en ces termes au sujet de leur Police : é Dans les Villes
« Grecques où l'on ne vivait pas sous cette religion qui
« établit que chez les hommes, même, la pureté des
« mœurs est une partie de la vertu, dans les Villes
« Grecques, où un vice aveugle régnait d'une manière
« effrénée ; où l'amour n'avait qu'une forme que l'on
« n'ose dire, tandis que la seule amitié s'était retirée
« dans le mariage, la vertu, la chasteté des femmes y
« étaient telles, qu'on n'a guère vu de peuple, qui ait
« eu à cet égard une meilleure Police (1) ».

(1) MONTESQUIEU, *Esprit des lois*. Livre VII. Chap. IX.

CHAPITRE III

De la Police à Rome et dans les provinces de l'Italie.

Lorsque Romulus, après le sacrifice offert aux Dieux selon les usages des peuples antiques créant une nouvelle Cité, eut tracé autour du *Mundus*(1) le sillon symbolique qui marquait l'enceinte de Rome, la future Capitale du monde, cette ville ne comptait *que mille maisons et douze cents pas de circuit*.

A l'origine toute l'administration fut confiée aux *Rois*, qui, lorsqu'ils s'absentaient, étaient remplacés par le *Præfectus Urbis*.

Les Rois et à leur défaut les *Præfectus Urbis* étaient donc chargés de la Police de la Ville.

Tout d'abord, il n'y eut à Rome, ni *Officiers* ni *Magistrats* en titre, créés d'une manière permanente. Le *Præfet de la Ville*, ainsi que les *Juges* nommés par le suffrage des citoyens romains pour les affaires criminelles n'étaient point établis à demeure ; c'étaient de simples Commissaires qui, *une fois terminée, l'affaire pour*

(1) Au moment de la fondation d'une nouvelle ville, un Prêtre, après avoir offert un sacrifice, creusait au milieu de l'emplacement qu'elle devait occuper un petit fossé circulaire, où chacun jetait une petite motte de terre provenant de son ancienne patrie : cette fosse était ce qu'on appelait le *Mundus*

laquelle ils avaient été établis, cessaient leurs fonctions et n'avaient plus aucun titre ni caractère public.

Cet état de choses, qui pouvait se comprendre et exister sans inconvénient au début, fut bientôt modifié quand, la ville s'agrandissant sans cesse, il fut jugé nécessaire, indispensable, d'avoir des Officiers pour veiller continuellement à la tranquillité publique.

Numa Pompilius ou *Romulus* lui-même créèrent deux Officiers permanents qui, sous le nom de *quæstores* et plus tard sous celui d'*enquêteurs* tinrent la main à l'exécution des lois, recherchèrent les crimes pour les punir et veillèrent à la sécurité publique.

Quand les patriciens renversèrent *Tarquin le Superbe*, le principe de Gouvernement absolu ne fut point aboli pour cela : la Royauté disparut en droit et en nom, mais en fait fut toujours maintenue. Le Pouvoir Royal au lieu d'être exercé par un seul Monarque, passa *identique*, avec tous ses attributs et sa suprême puissance, entre les mains de deux Consuls, pris parmi les grandes familles de Rome.

Au fond la révolution qui remplaçait la Royauté par la République, fut un mouvement de réaction, les trois derniers rois de Rome ayant été élus contre l'assentiment du Sénat, et s'étant montrés favorables aux Plébéiens.

Du reste, toute l'antique organisation, subsista, comme sous les rois, pendant les premières années de la République.

Toutefois, cette situation ne dura pas longtemps ; 113 ans, en effet, après l'abolition de la Royauté, les Plébéiens se soulevèrent contre les Sénateurs et les Cheva-

liers qui les opprimaient et obtinrent que des Magistrats seraient pris parmi eux. Ces Magistrats au nombre de deux furent appelés *Tribuns*; ils devaient protéger le Peuple contre les entreprises de la Noblesse.

L'expression de Magistrats par laquelle nous désignons ces nouveaux fonctionnaires ne doit pas être prise à la lettre, ni dans le même sens que pour les Rois et les Consuls, car : « Le pouvoir des *Tribuns* n'était pas « de même nature que l'autorité du *Magistrat*; il ne « dérivait pas du culte de la Cité. Le *Tribun* n'accomplis-
« sait aucune cérémonie religieuse; il était élu sans aus-
« pices et l'assentiment des Dieux n'était pas nécessaire
« pour le créer. Il n'avait ni *siège curule*, ni *robe*, ni *pour-
« pre*, ni *couronne de feuillage*, ni aucun de ces insignes,
« qui, dans toutes les Cités anciennes, désignaient à la
« vénération des hommes les *Magistrats-Prêtres*. Jamais
« on ne les compta parmi les *Magistrats Romains* (1) ».

Les *Tribuns* se trouvèrent bientôt surchargés de besogne; ils demandèrent des aides pour les soulager. Ce désir fut promptement exaucé : on créa deux autres officiers, *Magistrats Plébéiens de second ordre*, qui furent pris naturellement dans le peuple et nommés *Ediles*. Ils furent d'abord chargés de la conservation des monuments publics, d'où leur nom — *Ædiles ab ædibus*.

Encore, à l'époque dont nous parlons, les Loix de la Royauté, les *12 Tables primitives*, ayant été abolies avec l'institution elle-même qui leur avait donné naissance, les *Consuls* rendaient la Justice arbitrairement et n'avaient d'autres guides, que leur raison, leur conscience et leur honnêteté.

(1) FUSTEL DE COULANGES. *La Cité Antique*.

Il est évident que les *Consuls*, issus de la Noblesse — *Sénateurs* et *Chevaliers* — favorisaient, autant qu'il était en leur pouvoir, les ordres Patriciens d'où ils provenaient. Aussi les *Tribuns*, émanation directe du Peuple, *Magistrats Plébéiens*, institués en vue de la défense des intérêts des classes inférieures, protestèrent-ils, dès leur origine, contre une pareille anomalie.

Le Sénat, malgré l'excellence des raisons invoquées ne se rendit pas tout de suite : il profitait des abus et il était bien naturel qu'il voulut les perpétuer indéfiniment.

Enfin, après trois années de lutte, la cause du peuple fut en partie gagnée.

Le Sénat élaborait la Loi des 12 Tables — *qu'il ne faut pas confondre avec la Loi des 12 Tables de la fondation de Rome* — dont la substance était tirée des lois en vigueur dans les *Républiques Grecques* et qui devint le véritable point de départ de cet admirable *droit Romain*, si un, dans son ensemble et qui exerce une influence prépondérante dans notre Jurisprudence moderne.

La Loi des 12 Tables s'occupe de la *Police* ; c'est d'elle que sortent les prescriptions réglant le bon ordre et la discipline publique, qui ont porté à un si haut degré la réputation des Romains, au point de vue de l'intelligence de leur Gouvernement et de leur façon de régler la Police de la Cité.

Sous la République, les Consuls, comme autrefois les Rois, avaient la direction et la responsabilité de la Police urbaine de Rome.

Cette Ville prenant une extension de plus en plus considérable, ses anciennes limites s'élargissant sans cesse, la charge des Consuls devint accablante, aussi trouvè-

rent-ils juste, en l'an 311 de Rome, de préposer aux soins de la Police deux autres Magistrats, pris toujours parmi les Plébéiens qui, sous le nom de *Censeurs*, les suppléèrent dans l'administration intérieure de la Ville.

Les Censeurs avaient, dans leurs attributions, nombreuses et importantes, *le recensement quinquennal de la population, l'entretien du pavé, le soin des édifices — déjà dévolu aux Ediles Plébéiens — la réparation des chemins, aqueducs, etc., etc.* De plus, ils devaient veiller sur les *mœurs des citoyens romains* et la *sécurité publique en général*.

On le voit, ils étaient fort absorbés et eurent bientôt besoin, à leur tour, d'être secondés.

Remarquons, en passant, que la loi romaine, qui créait des Offices dont les titulaires étaient nommés dans les Comices du Peuple, ne leur attribuait point de suppléants, à cause de la difficulté qu'il y aurait eu à réunir les citoyens toutes les fois que le besoin d'un aide, d'un second, se serait fait sentir pour remplacer ce Magistrat dans un acte déterminé de ses fonctions.

Mais cette loi, qui était prévoyante et surtout pratique, permettait au Magistrat titulaire d'un Office de se donner des auxiliaires.

Et toutefois, il ne pouvait les choisir sans discernement; une entière liberté d'allures ne lui était pas toujours accordée.

Deux cas, en effet, sont ici à considérer, selon l'étendue, plus ou moins importante, de la délégation que faisait le Magistrat de ses pouvoirs.

Avait-il besoin, par exemple, de prendre un conseiller, toute personne privée pouvait être désignée, sans condition aucune, d'aptitude ou de rang social. Dans

cette conjoncture, en effet, le Magistrat agissait de lui-même et pour lui-même, sous sa responsabilité personnelle, car seul alors il conservait son droit de décision.

Mais s'il fallait qu'il communiquât à un tiers une portion de cette *Souveraineté*, une parcelle de cet *Imperium* qu'il tenait de la loi et du peuple, son choix ne devait plus tomber que sur des Magistrats d'un ordre inférieur, nommés comme lui dans les *Comices*, par les suffrages de ses concitoyens.

C'est ainsi que les *Censeurs* prirent, pour les remplacer dans une partie de leurs fonctions de Police, les *Ediles Plébéiens*. Ceux-ci s'acquittèrent fort bien de leur nouvelle mission, et pour les récompenser de leur zèle et de leur dévouement, leur Office devint le premier échelon qu'il fallut gravir pour atteindre aux plus hautes dignités et aux places les plus élevées de la République.

Ils étaient, comme nous l'avons vu, d'abord chargés de la conservation des monuments publics ; le cercle de leurs fonctions ayant été petit à petit élargi, par suite de leur élévation à la qualité d'auxiliaires des Censeurs, ils furent appelés *Curateurs de la Ville* — *Curatores Urbis* — ou *Commissaires de la Ville*.

Ils eurent alors dans leurs attributions, outre la conservation des monuments publics, la Police de la voie publique et des marchés, la surveillance des marchandises et des denrées, la vérification des poids, mesures et balances ; le nettoyage des rues et pavés ; la discipline des jeux et spectacles publics.

Les Patriciens jaloux des prérogatives des Ediles, uniquement tirés de la faction Plébéienne, voulurent, à leur tour, avoir deux de ces Magistrats, pris dans leur

sein. Les Plébéiens refusèrent énergiquement de céder sur ce point.

Mais comme ces derniers désiraient un Consul sortant de leurs rangs, les Patriciens décidèrent de le leur accorder à condition, toutefois, qu'eux mêmes obtiendraient les deux Ediles qu'ils demandaient.

La difficulté paraissait insoluble — les Plébéiens ne se décidant pas à concéder deux Magistratures aux Patriciens, contre une qu'ils en recevaient — et la querelle menaçait de s'éterniser, quand les Ediles au pouvoir, trouvant trop onéreux de payer la part de dépenses, qui, d'après l'usage et la tradition, leur incombait personnellement dans les jeux publics, refusèrent de les donner, au grand mécontentement du peuple romain toujours avide d'amusements.

La Noblesse s'empressa de saisir l'occasion qui s'offrait à elle d'obtenir gain de cause ; elle flatta habilement la passion populaire pour les divertissements ; elle promit au peuple de payer, elle-même, les spectacles dont on le frustrait et auxquels il prétendait avoir droit, si on lui accordait enfin les deux places d'Ediles qu'elle sollicitait depuis tant de temps.

Le Peuple souscrivit à l'astucieux marché que lui proposait la Noblesse et consentit ainsi à un amoindrissement de ses antiques privilèges.

Tant il est vrai que l'histoire n'est qu'un perpétuel recommencement ! une fantasmagorie où les personnages et les événements changent de nom et de lieux, mais sont toujours guidés par les mêmes instincts !

Chose curieuse à signaler en passant, c'est que la Police, aujourd'hui personne fort morose, chargée précisément de jeter un œil sévère sur les ébats du public, de les circonscrire, de les restreindre, était, à Rome,

obligée de le distraire plusieurs fois par an et cela à ses frais.

Les Ediles Patriciens furent appelés *Ediles Majeurs* ou *Curules* par opposition aux Ediles Plébéiens désignés sous la dénomination d'*Ediles Mineurs*.

Les fonctions de ces deux catégories de Magistrats furent d'abord identiques.

Cependant seuls : « Les *Ediles Majeurs* avaient droit
« aux plus hautes prérogatives honorifiques : à la chaise
« d'ivoire, aux faisceaux des licteurs ; ils avaient enfin le
« droit d'images qui consistait, on le sait, dans le privi-
« lège d'exhiber et de faire porter dans les funérailles,
« les effigies des aïeux sur des chaises curules (1) ».

Il y eut dans la suite un partage des attributions générales de l'Edilité entre les *Ediles Majeurs* et les *Ediles Mineurs*.

Les *Ediles Majeurs* se chargèrent des routes de grande communication et de l'administration des jeux publics, que, par suite du pacte conclu avec les Plébéiens, ils payaient de leurs deniers.

Les *Ediles Mineurs* n'eurent plus qu'à s'occuper de la Police des foires et marchés, de la petite voirie et de la salubrité de la ville.

Toutes les lâchetés se paient en ce monde. On peut voir déjà que la faiblesse des Plébéiens dans la défense de leurs prérogatives, n'avait pas tardé à porter ses fruits : leurs Ediles, quoique les premiers en date, ne furent plus pour ainsi dire que les sous-ordres des Ediles Patriciens qui gardèrent pour eux les honneurs et les profits et ne leur laissèrent que d'infimes et basses besognes.

(1) LAROUSSE. T. IV. Dictionnaire universel. Article *Commissaire de Police*.

Les limites de Rome s'éloignant toujours les Consuls créèrent un Magistrat qui, sous le nom de Prêteur — *Prætor Urbanus* — fut chargé de la Police et des matières civiles. Sous le Prêteur, les Ediles, de même que sous les Consuls, conservèrent leurs fonctions de Police, sans qu'il s'y introduisit le moindre changement.

Les Romains apportèrent un soin tout particulier à assurer la sécurité des habitants pendant la nuit. On sait en effet que les ténèbres favorisent le crime et les entreprises des malfaiteurs. C'est durant le temps du repos, alors que la Ville est endormie et pour ainsi dire désarmée, qu'il faut surtout se tenir prêt : parer aux incendies et combattre ceux qui ne vivent que de vols, de rapines et de méfaits.

Les Romains, en cela comme en bien d'autres choses, suivirent les leçons et les exemples des Athéniens : ils organisèrent leur service de nuit à l'imitation de ce qui avait lieu dans la République grecque.

A Athènes, la surveillance de la nuit était confiée à une compagnie de 500 hommes, pris parmi les plus notables citoyens et renouvelés toutes les années.

Rome se contenta d'abord de trois Magistrats de nuit, qui faisaient des rondes dans tous les Quartiers et réduisaient au silence les perturbateurs nocturnes. Ce service devint de plus en plus fatigant ; les Tribuns du peuple et les Ediles s'y employèrent et, avec eux, quelques citoyens pris parmi les diverses classes des artisans.

Plus tard aux Ediles furent adjoints dix nouveaux Officiers à qui l'on confia spécialement la Police de la Ville pendant la nuit.

Ces Officiers appelés d'abord simplement *Decemvirs* — *Decemviri*, — et auxquels, peu de temps après, un décret du Sénat décerna le nom et la dignité d'Ediles,

afin d'augmenter leur prestige et leur autorité furent établis, cinq dans chacune des deux divisions de la Ville produites par le Tibre.

Afin, cependant, d'établir une distinction entre eux et les Ediles primitifs, on les désigna du nom d'*Ediles des incendies*, à cause du motif pour lequel on les avait créés.

Jules César augmenta encore le nombre des Ediles — 14 à son avènement — et le porta à 16, par la création de deux fonctionnaires du même ordre, affectés en particulier à la Police des vivres.

Ainsi, sur la fin de la République, il y avait à Rome 16 *Ediles* placés sous les ordres du *Préteur* et agissant en qualité de *subdélégués de ce Magistrat*.

« Les Ediles avaient, en certains cas, cette espèce de
« juridiction correctionnelle qui avait été attribuée aux
« officiers Hébreux et à ceux des Grecs. Sans ce droit en
« effet selon la pensée des Jurisconsultes, il serait im-
« possible de maintenir l'ordre et la discipline publi-
« que, et les officiers qui en sont chargés ne pourraient
« réussir dans leurs fonctions. Ils avaient donc par
« cette juridiction l'autorité, en faisant leurs visites,
« que, s'ils trouvaient des gens de servile condition, cou-
« pables de quelque légère faute ou d'insolence, ou que
« des gens du menu peuple vendissent des vivres mal
« conditionnés, ils pouvaient leur faire donner sur le
« champ et d'office quelques coups des baguettes que
« leurs huissiers portaient. Par la même autorité ils
« avaient droit de faire rompre sur le champ les fausses
« mesures. Ils pouvaient aussi faire mettre en pièces et
« brûler ce qu'ils trouvaient exposé dans les rues et
« qui embarrassait la liberté de la voie publique. Mais

« en cela même ils n'agissaient que sous les ordres du
« Prêteur (1) ».

Cependant la chute de la République était proche ; les partis politiques s'agitaient de tous côtés et montaient à l'assaut du pouvoir : la guerre civile porta le désordre, à son comble dans les diverses administrations.

Les Ediles qui n'avaient point d'autre juridiction que celle qui leur était accordée par les édits des Prêteurs, voulurent eux-mêmes s'ériger en Tribunal Suprême, agir *proprio motu*, et connaître même des affaires immobilières. Ils firent publier des Edits, et ne respectèrent plus le pouvoir du Prêteur. Celui-ci, d'ailleurs, perdit son unité qui faisait sa force ; on créa une grande quantité de ces Magistrats et l'on arriva au chiffre respectable de 64 Prêteurs, ayant tous leur Tribunal et rendant la justice : on voit d'ici ce que pouvait produire une pareille situation !

Il était temps qu'une main ferme remit chaque chose en place : Auguste parut et Rome, sous son intelligente et bienfaisante administration, après tant d'années d'incertitudes et de malheurs, commença à respirer à l'aise. Il employa les premiers temps de son règne, à réformer les abus qui s'étaient introduits dans toutes les parties du Gouvernement : ses plus laborieux efforts s'attachèrent à extirper de la Justice et de la Police, les fâcheux errements que l'époque troublée qu'on venait de traverser avait laissés s'y glisser.

Les 64 Prêteurs furent d'abord ramenés à 16 dont la compétence fut réduite aux matières civiles en première

(1) DELAMARRE. *Traité de la Police*. Tome I. Livre premier.

instance ; au-dessus d'eux Auguste institua un Magistrat suprême avec le titre de *Préfet de la Ville* — *Præfectus Urbis* que nous avons déjà rencontré, et dont la juridiction embrassa Rome *intra muros*, et sa banlieue dans un rayon de 50 stades — soit environ 150 kilomètres actuels.

Ce Magistrat recevait les appels formés contre les jugements prononcés par les 16 Prêteurs que nous venons de voir juger en première instance, et connaissait de tous les crimes commis dans l'étendue de son territoire.

Auguste rétablit aussi, en ce qui concerne la Police, l'unité de répression et l'unité de Tribunal : c'est le *Préfet de la Ville* qui devint l'unique Magistrat en cette matière, que seul, il pouvait régler et modifier.

La charge de Préfet de la Ville était, au début, fort *considérée et enviée* : le premier titulaire fut *Agrippa*, homme sage entre tous, gendre et favori de l'Empereur.

On peut encore citer, comme ayant été élevé à cette haute Magistrature, le célèbre *Mécène*, ami d'Agrippa et, comme lui, favori d'Auguste.

« Ce nouveau Magistrat de Police fut donc chargé de
« tout ce qui concerne le bien public et l'utilité com-
« mune des citoyens. Il donnait les ordres nécessaires
« pour assurer et pour maintenir la tranquillité pu-
« blique. Il mettait le prix à la viande et faisait les ré-
« glements des marchés et de la vente des bestiaux.
« Il prenait aussi le soin que la ville fut pourvue suf-
« fisamment de blé et de toutes les autres provisions
« nécessaires à la subsistance des citoyens. Il avait
« l'inspection sur tout le commerce pour le faciliter, le

« permettre ou l'interdire ; le droit d'établir des mar-
 « chés ou de les supprimer pour un temps ou pour tou-
 « jours, ainsi qu'il le jugeait à propos pour le bien pu-
 « blic. Il faisait les règlements pour les poids et les
 « mesures et punir ceux qui étaient convaincus d'y
 « avoir commis quelque fraude. Les arts libéraux étaient
 « aussi de sa juridiction. Il réglait les spectacles, les co-
 « médies et les jeux publics, et ils ne se donnaient
 « au peuple qu'avec sa permission. Il avait toute l'in-
 « tendance et la juridiction de Police, des bâtiments et
 « des ouvrages publics, du pavé et des autres répara-
 « tions des rues et des grands chemins. Tous les arts et
 « tous les corps de métiers de la Ville étaient soumis à
 « sa juridiction pour tout ce qui concernait leurs pro-
 « fessions. Enfin, comme la tranquillité publique, qui est
 « un des principaux objets de la Police, dépend de la
 « paix particulière de chaque famille et que les faibles
 « soient protégés contre l'oppression des plus forts, ce
 « Magistrat connaissait encore de tous les différents
 « d'entre les pupilles et leurs tuteurs ou curateurs, et
 « d'entre les patrons et leurs esclaves (1). »

Auguste songea ensuite aux Ediles et résolut de mettre un terme à leurs empiétements sur la juridiction ordinaire : il supprima 10 de ces Magistrats et enleva aux 6 qui demeuraient toute juridiction et le droit, qu'ils s'étaient approprié, de rendre des édits.

« Auguste réorganisa la Police de Rome. Jusque-là,
 « bien que la Ville eut été organisée en 4 Quartiers par
 « Servius Tullius, aucun Magistrat n'avait été chargé
 « spécialement d'un Quartier. Il la partagea donc en

(1) DELAMARRE. *Traité de la Police*. Tome I Livre premier.

« 14 Quartiers qu'il distribua par la voie du sort à
« 14 nouveaux Curateurs, chargés seuls de la Police :
« *Curatores regionum Urbis*. Ces Magistrats étaient ran-
« gés au nombre des Magistrats de second ordre — *Ma-*
« *gistratus minores* (1) ».

Ils étaient sous les ordres du Prêteur dont ils formaient le conseil ordinaire ; comme ils le soulageaient dans ses fonctions, ils furent nommés ses *aides ou coadjuteurs*. Ils reçurent toutes les attributions de Police des *Ediles*, qui subsistèrent quelque temps concurremment avec eux.

Les Ediles faisaient donc double emploi avec les Curateurs ; en conséquence, ils furent reconnus inutiles et supprimés par l'empereur Constantin.

Ces Curateurs furent, comme les Ediles au moment de leur création, tirés de la classe Plébéienne.

Les Patriciens ne tardèrent pas à réclamer ; ils avaient eu des *Ediles Curules*, *Ediles Majeurs*, ils voulurent avoir des *Curateurs*. Alexandre-Sévère leur donna enfin satisfaction. Il doubla le nombre de ces Magistrats et les quatorze nouveaux postes créés furent attribués aux familles Patriciennes et Consulaires.

Auguste réorganisa la partie de la Police urbaine qui s'occupait de la sûreté de Rome pendant la nuit : il supprima les Ediles des incendies et donna la direction de ce service au Préfet de la Ville qui concentra ainsi dans ses mains, toute l'Administration locale.

L'Empereur plaça sous ses ordres sept cohortes ou compagnies du Guet de nuit, qui, distribuées dans la

(1) DALLOZ. Répertoire. Tome VIII. Article *Commissaire de Police*.

Ville, eurent chacune à surveiller deux des Quartiers nouvellement créés.

Chaque cohorte avait à sa tête un Capitaine ou Tribun, et toutes ensemble étaient commandées par un Colonel, ayant rang de Magistrat et choisi parmi les Chevaliers.

Le Colonel faisait des rondes nocturnes, tantôt dans un Quartier, tantôt dans un autre. Il possédait certains pouvoirs judiciaires et pouvait infliger des peines légères aux personnes, prises en flagrant délit, lorsqu'elles étaient de minime condition. Quand la matière était grave ou que le rang du coupable était important, la connaissance du fait appartenait alors au Préfet de la Ville.

Les Romains considéraient comme chose capitale la subsistance du peuple : afin qu'il n'en manquât jamais, et surtout quand la récolte ne paraissait pas suffisante, ils faisaient remplir les greniers publics de blé venant des pays étrangers, notamment de l'Afrique. De plus, les indigents et les personnes notoirement connues comme chargées de famille, recevaient plusieurs fois par an — au moins trois ou quatre — des distributions gratuites de froment. A ces fins, quatre Magistrats — deux Préteurs et deux Ediles — avaient été établis par Jules César.

Dans sa réforme de la Police, Auguste supprima ces quatre officiers, et réunit leurs fonctions à celles que nous connaissons déjà, du *Préfet de la Ville*. Mais afin de l'aider, dans l'énormité de sa tâche, il lui fut adjoint un officier qui, sous le nom de *Prêteur des Provisions*, s'occupait uniquement des questions intéressant l'approvisionnement de la Ville.

« Dans la suite, ce Prêteur fut rangé dans la classe des
« Magistrats, et sa juridiction s'étendit sur tous ceux
« qui se mêlaient du commerce des vivres. Il ne pouvait
« néanmoins leur imposer que de légères peines ou cor-
« rections ; les fautes graves n'étaient pas de sa compé-
« tence ; lorsqu'il s'agissait d'imposer de plus grandes
« peines, il en référait au Préfet de la ville pour y
« pourvoir (1). »

Auguste ne s'arrêta pas aux réformes que nous ve-
nons de rappeler : il les poussa plus loin et institua un
certain nombre d'officiers, ayant des attributions spé-
ciales. Nous en donnons la nomenclature ci-dessous :

1^o Le Commissaire des Canaux — qui prit soin des
aqueducs, canaux-réservoirs, etc., etc., et veilla à leur
entretien ;

2^o Le Commissaire du lit du Tibre : il surveillait la
navigabilité de cette rivière et tenait la main à ce que
rien ne fut jeté dans son sein ;

3^o Le Commissaire de Cens, dont la fonction consistait
à dénombrer la population, à donner l'état de ses reve-
nus ; il conservait la liste des étrangers qui venaient
s'établir à Rome et la tenait exactement au courant ;

4^o Le Commissaire des Eaux, qui veillait à la parfaite
distribution, aux habitants, des eaux nécessaires aux
besoins des ménages ;

5^o Le Commissaire des Grands ouvrages : il entretenait
en bon état les Remparts, le Grand Cirque, l'Amphitéâ-
tre, etc.

6^o Le Commissaire des Ouvrages publics, qui s'occu-
pait de tous les monuments publics, n'ayant point d'of-
ficiers particuliers attachés à leur conservation.

(1) DELAMARRE. *Traité de la Police*. Tome I. Livre premier.

7^o Le Commissaire des Statues, chargé de garder les statues, qui, en grand nombre, s'élevaient sur le sol de la République.

8^o L'Inspecteur général du nettoieiment de la Ville, dont le nom seul indique quelle était la fonction.

A part ces officiers dont le rôle était général, dont la juridiction pour la portion qui leur incombait dans la Police de la Cité, s'étendait sur Rome entière, Auguste créa dans chacun des Quartiers de la Ville divers fonctionnaires ayant pour mission, d'aider les Commissaires qu'il y avait installés à demeure : ils furent appelés *Denunciatores, Vicomagistri, et Stationarii*.

Les Denuntiatores étaient au nombre de deux dans chaque Quartier ; ils veillaient continuellement à l'observation des lois et des règlements ; ils dénonçaient les délinquants, soit au Commissaire soit au Préfet de la Ville, selon l'urgence, la situation des personnes en jeu et la gravité du fait. Ils s'occupaient aussi de tout ce qui pouvait intéresser le Prince ou le public et aucun événement, un peu considérable, ne devait leur passer inaperçu.

Les Quartiers de Rome étaient divisés en un certain nombre de départements, composés chacun, de plusieurs rues : tout département reçut 4 *Vicomagistri*, choisis annuellement parmi les habitants. Ils devaient sortir en armes, et prêter main forte aux *Commissaires de Quartier* quand ils en étaient requis ou que la tranquillité publique l'exigeait.

Quant aux *Stationarii*, c'étaient des hommes armés, distribués dans la Ville, en plusieurs petits postes, qui, de jour et de nuit gardaient la Cité et étaient toujours disposés à prêter main forte à l'autorité ou à l'exécution des mandats de Justice.

Si nous examinons maintenant quelle était la situation de Rome à la suite de cette profonde réorganisation de la Police, et en tenant compte de la création, par Alexandre-Sévère, de 14 *Curatores ou Commissaires patriciens*, nous voyons qu'elle présente l'aspect suivant : 14 *Quartiers* et 424 *Départements*, possédant 28 *Commissaires*, 28 *Dénonciateurs* et 1696 *Vicomagistri*.

La réforme que l'empereur Auguste avait imposée à Rome, en ce qui concerne la Police urbaine, il l'étendit à la Province. Dans ce but, de nouveaux Magistrats y furent créés.

A l'instar de la Capitale, les Municipales et les Cités possédèrent leurs *Curatores Urbis* appelés par les textes anciens : *Examinatores*, *Defensores loci*, *Parentes plebis*, qui furent chargés de la Police locale tout en devenant des agents de centralisation.

En même temps les villes reçurent une organisation particulière pour le service de sûreté pendant la nuit : le *Præfectus vigiliæ* fut, chez elles, le pendant du *Colonel du Guet de Nuit* de Rome dont nous avons parlé : son pouvoir et son rang étaient les mêmes, et, comme lui, il était tiré de l'ordre de la Noblesse.

« Les affaires civiles n'étaient pas moins de leur compétence que les criminelles — la compétence des *Curatores Urbis*. — A l'égard de la Police, il était de leurs
« soins de maintenir la paix et la tranquillité publique,
« de tenir la main que la Province fut purgée des crimes, qu'elle fut pourvue des vivres qui lui étaient nécessaires pour la subsistance de ses habitants, que le
« commerce et les arts y fussent protégés ; les édifices
« publics, les rues et les grands chemins entretenus et
« réparés, en un mot, ils devaient par leur application et

« vigilance pourvoir à ce qui concerne le bon ordre et
« la discipline publique. Tous les premiers soins de la
« Police, de l'observation des lois, de l'ordre public, du
« service du Prince et des biens communs des citoyens
« leur étaient confiés (1) ».

Ces *Curatores Urbis* étaient donc *Magistrats de Justice* et *Magistrats de Police* à la fois. Cette réunion des deux qualités, sur une même tête se rencontre constamment dans l'Antiquité; nous la retrouverons encore en France au Moyen-Age et à des époques plus rapprochées de nous.

Auguste ne se borna pas à assurer la tranquillité des Villes, pendant le jour et la nuit : il songea également aux campagnes, même les plus lointaines, et ses soins assidus s'employèrent à donner la paix à leurs habitants.

A la suite des guerres civiles qui avaient ensanglanté la fin de la République et auxquelles l'Empereur mit un terme par son énergie et la sagesse de son administration ferme autant que prévoyante, des bandes armées que la paix arrachait aux camps et aux combats, se répandirent dans les campagnes, semant partout la terreur, la désolation et la mort.

Auguste mit un terme aux méfaits et aux déprédations de ces dangereux malfaiteurs.

Il fit parcourir la campagne par des milices armées, avec mission de s'emparer de tous les errants ou gens à mine suspecte qu'elles y rencontreraient et de les livrer à la Justice : en quelques années la besogne fut achevée et l'empire Romain, enfin débarrassé des bandits qui

(1) DELAMARRE. *Traité de la Police*. Tome I. Livre premier.

l'infestaient, pu respirer à l'aise et poursuivre sous un grand Prince le cours de ses glorieuses destinées.

Tibère, successeur d'Auguste, accrut l'importance des milices ; il mit à leur tête un Magistrat du nom de *Præ-vot* qui, d'abord pourvu d'une simple commission temporaire, devint par la suite, permanent et fut appelé par la loi *Latrunculator*, parce qu'il était surtout établi pour extirper les voleurs des provinces.

Ce fut de même, au commencement de l'Empire, avec le triomphe définitif, à Rome, du *système extraordinaire* sur le *système formulaire*, que naquit et se développa l'institution du Ministère Public.

Il ne faut pas croire cependant, qu'il ait pris, au moment de sa création, l'importance qu'il a acquise depuis, et que ses fonctions fussent aussi générales et aussi bien définies qu'aujourd'hui.

Nous devons faire remarquer que, sous le nouveau système d'instruction judiciaire comme sous l'ancien, l'intérêt privé et l'intérêt public demeurèrent confondus, la réaction qui s'était produite, n'ayant su ou pu établir de limites précises entre eux.

Mais tandis qu'en premier lieu, le particulier était obligé d'agir en justice, même pour obtenir satisfaction d'un préjudice à lui causé, par ce que nous appelons un délit de droit commun, sous le système extraordinaire le Magistrat put employer son pouvoir discrétionnaire, pour réprimer les atteintes au droit privé qui lui étaient dénoncées.

Dans le système extraordinaire, en effet : « Rien n'em-
« pêche le Magistrat d'employer pour arriver aux résul-
« tats qui lui paraissent désirables, tous les moyens
« dont il dispose. S'il veut entendre quelqu'un, par

« exemple quelqu'un contre lequel on lui a adressé une
 « plainte, il peut user de son droit de citation directe
 « pour le faire amener devant lui... il ne fait pas de la
 « justice, il fait de l'administration, de la police (1) ».

Les Magistrats du Ministère public furent tout d'abord occupés à soutenir en justice, au nom du Prince, les contestations qui s'élevaient à propos des domaines du fisc, afin de sauvegarder ses droits (code Théodosien, livre I. — *Advocatus fisci*).

Le premier de ces Avocats du fisc, fut celui qu'on établit auprès du Tribunal du Magistrat supérieur de l'Empire : le *Préfet du Prétoire*. Dans la suite on lui adjoignit un collègue, devenu nécessaire à cause de l'augmentation incessante des affaires. Ce second Avocat du fisc fut, en tous points, l'égal du premier.

Dans chacune des Provinces un Avocat du fisc fut aussi créé, et on le plaça auprès du premier Magistrat. Tous ces Avocats du fisc étaient choisis parmi les meilleurs avocats du Tribunal, devant lequel ils étaient appelés à exercer leurs fonctions. Ceux de Rome recevaient directement l'investiture du Prince lui-même et ceux des Provinces étaient élus par les Magistrats du siège.

Bientôt ils ne se contentèrent plus d'intervenir dans les affaires seules du Prince, ils prirent en main la défense des intérêts du public et furent obligés, sous leur responsabilité personnelle, de le faire avec le plus grand soin.

Aucun jugement ne pouvait être rendu sans qu'ils aient été entendus ; il leur était enjoint de dénoncer aux tribunaux les crimes dont personne ne s'était plaint et qui parvenaient à leur connaissance.

(1) Paul Frédéric GIRARD. *Manuel élémentaire de Droit Romain*.
 Page 1036.

La durée de leur charge d'abord annuelle, fut ensuite de deux ans. De grandes immunités étaient accordées à ces Avocats du fisc ainsi que des dignités considérables : tous ces privilèges se transmettaient à leur postérité.

Nous ne pouvons laisser de côté un second fonctionnaire du Prince, le *Procureur du Prince* — *Procurator Caesaris* — qui, établi dans les principales Provinces, recherchait les causes où le domaine du Prince était engagé. Lui-même était juge et décidait entre le Prince et le particulier. Les causes criminelles, celles qui avaient trait à l'état des personnes, étaient en dehors de sa compétence. Parfois aussi, il recevait du Prince le gouvernement de la Province avec tous les pouvoirs attachés à cette suprême Magistrature.

CHAPITRE IV

De la Police dans les Gaules sous la domination romaine.

Rome étendant son *Imperium* sur presque tous les peuples du monde, leur imposa, de gré ou de force, son Administration, tout en respectant dans une large mesure, la langue et la Religion des vaincus.

La Gaule subit le sort des autres Provinces de l'Empire.

Après la conquête de ce pays, Jules César plaça à sa tête, un chef unique, concentrant dans ses puissantes mains les pouvoirs civils et les pouvoirs militaires.

La situation prépondérante de ce fonctionnaire, qui était un véritable dictateur, porta bientôt ombrage au gouvernement de Rome qui, dès que la pacification des peuples gaulois fut complète, le supprima.

Chacune des quatre Provinces en lesquelles la Gaule avait été divisée primitivement, reçut alors un *Président* — *Præses* — ou un *Proconsul* (selon qu'elle était du partage du Sénat ou de l'Empereur), jouissant des attributions les plus étendues. Auguste ne conserva pas cette division en quatre Provinces : il doubla, peu de temps après son avènement, ce nombre, et, par ricochet, augmenta considérablement celui des Magistrats, afin que la Justice put plus facilement être rendue et la Police dirigée

Après Auguste, la Gaule subit de nouveaux remaniements territoriaux et sous Adrien, ou Dioclétien, reçut 17 Provinces, chiffre que l'on trouve en dernier lieu et qui ne varie plus jusqu'à la conquête franque.

« Ce que les modernes appellent la séparation des
« pouvoirs était incompatible avec les idées politiques
« des Romains. Les Lieutenants de l'Empereur ou Gouverneurs de Provinces réunissaient dans leurs mains,
« comme l'Empereur lui-même, tous les genres d'autorité. Ils étaient à la fois des administrateurs, des chefs
« militaires et des juges. Aussi les appelait-on indifféremment *Præsides, Rectores, Judices* (1). »

Le Président — ou Proconsul — malgré qu'il eût au-dessus de lui le *Vicaire et le Préfet du Prétoire des Gaules*, était le *Magistrat ordinaire de la Province*; il possédait l'*Imperium* qui comprenait : « Le droit de glaive, c'est-à-dire le pouvoir de frapper les criminels ; la juridiction qui consiste d'adjudger la possession des biens (2) ».

En conséquence, c'était à lui qu'il fallait s'adresser pour le règlement des constitutions civiles et criminelles qui prenaient naissance sur tout le territoire soumis à sa juridiction.

Ce qui doit surtout nous arrêter, c'est qu'il avait des pouvoirs de Police analogues à ceux du *Præfectus Urbis* de Rome : « Il devait purger sa Province de tous les malfaiteurs, faire rechercher les sacrilèges, les brigands, les voleurs d'hommes, tous voleurs en général, et punir chacun suivant son délit. Il avait à sa disposition toute l'échelle des peines : la mort, les travaux

(1) FUSTEL DE COULANGES. *La Gaule romaine*. Page 387.

(2) PAUL 1-18-3 et ULPEN. *Digest*, 1-18-6 883.

« forcés dans les mines, la prison, l'amende. Il devait
« réprimer toute violence, toute usurpation de pro-
« priété, tout contrat frauduleux (1) ».

Si le *Præses* eut voulu s'occuper par lui-même de toutes les matières qui rentraient dans ses fonctions, il n'y fût jamais parvenu, malgré toute sa bonne volonté et son activité.

Aussi se fit-il aider ou suppléer de bonne heure par des Magistrats qu'il choisissait lui-même, et qu'il investissait d'une partie de son *Imperium*.

C'est ainsi que, pour toutes les affaires qu'il réservait à son Tribunal, il se faisait assister d'un Conseil, *Consilium*, plus ou moins nombreux, composé en général de trois sortes de personnes ; *les amis personnels du Gouverneur* venus de Rome avec lui, quelques *Jurisconsultes* et enfin *plusieurs Notables du pays*.

Ce Conseil examinait les dossiers, écoutait les témoignages, émettait des avis écrits ou verbaux, mais aucune loi n'ordonnait au Magistrat de se prononcer conformément aux conclusions produites devant lui : *seul il décidait et jugeait sous sa responsabilité*.

Notons en passant que le Président, afin de faciliter à ses administrés l'accès de son Tribunal, se transportait parfois, dans les diverses parties de la Province où, dans une assemblée générale et solennelle du peuple, et après avoir traité les affaires politiques, il recevait les plaintes et punissait les coupables.

Le *Præses* eut, d'autre part, un ou plusieurs lieutenants — *legatos proconsulis* — qu'il envoyait, quand le besoin s'en faisait sentir, dans une contrée déterminée,

(1) PAUL 1-18-3 et ULPEN. *Digest*, 1-18-3.

afin de poursuivre et juger, en son lieu et place, en vertu du mandat qu'il leur donnait, les malfaiteurs et les perturbateurs de la paix publique.

Dans la suite, il établit dans les Villes et les villages des juges inférieurs — *judices pedanei* — dont les attributions exactes nous sont à peu près inconnues. Ce qui est certain, c'est qu'ils ne pouvaient prononcer sur les affaires importantes et que, nommés par le gouverneur, ils n'étaient point des fonctionnaires de l'Etat. On croit que ces juges n'étaient point installés à demeure, en qualité de Tribunal ordinaire, dans un ressort déterminé, mais que leur nombre variait selon les circonstances, et qu'ils étaient seulement chargés de certaines sortes d'affaires.

Il apparut bientôt que ces *legatos proconsulis* et ces *judices pedanei*, venus pour la plupart de Rome avec le gouverneur, manquaient des qualités essentielles pour former de bons officiers de Police dans les lieux où ils étaient appelés à exercer leurs fonctions.

Beaucoup d'entre eux ignoraient les mœurs de la Gaule, où ils étaient étrangers, et ne pouvaient avoir, ni pour elle, ni pour ses habitants, cet amour nécessaire, indispensable à celui qui remplit un mandat public. Ils agissaient avec un si révoltant oubli de tous leurs devoirs, qu'AMMIEN MARCELLIN a pu écrire, en parlant de ce pays : « Dans sa province tout prévenu qui n'avait « rien à donner était condamné, tout prévenu riche était « acquitté à prix d'argent ».

Les Empereurs cherchèrent à remédier à cet état de choses ; ils voulurent que les fonctionnaires de tous ordres et en particulier ceux de *Justice et de Police* en exercice dans les Gaules, en fussent autant que possible

originaires ; c'est alors qu'ils songèrent à utiliser les magistrats *des Cités, Bourgs ou Villages* et de plus y créèrent de nouveaux emplois.

Ceci nous amène à nous étendre quelque peu sur l'organisation locale de ces territoires et à donner certaines indications sur les autorités qui étaient à leur tête.

Nous avons déjà dit que l'Etat, dans l'Antiquité, n'était pas du tout compris ni constitué comme nous le voyons dans les temps modernes.

Il y avait bien, par exemple, à Rome, sous l'Empire, un pouvoir central unique qui correspondait, par voie hiérarchique, avec les administrations provinciales et locales ; des fonctionnaires — *Gouverneurs, Préfets, Consuls, etc.*, étaient, il est vrai, nommés par le prince — qui, envoyés dans les *Provinces* et les *Civitates*, les reliaient à la Métropole, tout en respectant l'autonomie administrative des Cités provinciales ; mais jamais il n'y eut, à proprement parler, de *Sûreté Générale de l'Etat*, pas plus que des agents spéciaux s'en occupant d'une façon exclusive.

Il faut bien, toutefois, se garder de croire qu'entre l'ancienne Rome et Nous, il existe des dissemblances irrémédiables, des différences absolues au point de vue administratif et des conceptions gouvernementales.

En y regardant de près, nous pouvons, au contraire, nous apercevoir que, toutes proportions gardées, l'organisation administrative de la France, procède de celle de l'Empire romain, surtout quant à son allure générale, sa centralisation excessive ; ce sont les mêmes principes qui dominent chez toutes deux : tout ramener des extrémités à un centre, la Capitale, la tête qui seule pense

commande et donne l'impulsion au corps social tout entier.

Voyons ce que dit à ce sujet Fustel de Coulanges :
« Cet Empire n'avait pas été divisé en deux, ainsi qu'on
« le dit quelquefois, à la mort de Théodose. Il n'est pas
« exact qu'il y eut deux Empires. Il est vrai qu'il y avait
« deux Empereurs régnant conjointement et qu'il y
« avait aussi deux Capitales..... C'était un principe de
« droit public qu'aucun Empereur ne pouvait régner
« sans l'aveu de l'autre..... Leur accord s'appelaient du
« terme bien significatif de *Unanimitas*.... (1) ».

Ce passage démontre suffisamment que les Romains, ainsi que nous-mêmes, avaient bien l'idée d'un *État unique*, avec un *Pouvoir central unique*, malgré la dualité des organes du pouvoir exécutif et des Capitales.

Poursuivons notre citation et nous voyons que l'administration centrale et l'administration provinciale de l'Empire romain présentent beaucoup d'analogie avec ce qui est de nos jours.

« Cette Autorité — de l'Empereur — si absolue et si
« universelle, s'exerçait par deux grands ressorts : au
« centre, le Palais ; dans les Provinces, la hiérarchie
« des fonctionnaires..... Le sacré Palais — *Sacrarium* —
« n'était pas seulement le bâtiment où vivait l'Empe-
« reur : dans le langage du temps ces mots désignaient
« l'ensemble des hommes qui vivaient avec lui, qui le
« servaient ou qui travaillaient avec lui..... c'était un
« monde très nombreux et très divers (2). »

(1) FUSTEL DE COULANGES. *L'Invasion Germanique et la Fin de l'Empire*. Page 2.

(2) FUSTEL DE COULANGES. *L'Invasion germanique et la Fin de l'Empire*. Pages 11 et suivantes.

Passons la nomenclature de ces fonctionnaires dont les uns, *Cubicularii*, *Silentiarii*, etc., sont attachés à la personne même du Prince, et les autres, *Auditores*, *Consilarii*, l'assistent dans l'exercice du pouvoir. Ces deux catégories de fonctionnaires sont l'origine des grands Officiers de la couronne que l'on trouve plus tard à la Cour des rois de France.

« Le Palais comprenait encore une série de bureaux
« et tout ce que nous entendons aujourd'hui sous le nom
« de Ministère.... En dehors du Palais, mais rattachée
« et subordonnée à lui, était l'administration provin-
« ciale. L'Empire entier était partagé en six Préfectu-
« res.... chaque Préfecture se divisait en deux Diocè-
« ses.... le Diocèse à son tour se divisait en Provinces
« et la Province en Cités.... Les Préfets du Prétoire n'a-
« vaient plus, depuis Constantin, que l'autorité civile....
« Comme administrateurs ils contrôlaient les actes des
« corps municipaux.... Les Vicaires et les Gouverneurs
« recevaient leurs instructions. C'était toute une hiérar-
« chie par laquelle les ordres se transmettaient et la sur-
« veillance s'exerçait.... Le mode d'administration de
« la Cité au commencement du v^e siècle est un point
« très obscur. On sait que dans les premiers siècles
« de l'Empire il avait été de règle que chaque Cité s'ad-
« ministrat elle-même ou sous sa responsabilité par un
« corps municipal appelé *Ordo*, *Sénat*, *Curie*, et par un
« corps de Magistrats élus — *Duumviri* ou *Defenso-*
« res.... (1). »

Quand on examine attentivement cette organisation,

(1) FUSTEL DE COULANGES. *L'Invasion germanique et la Fin de l'Empire*. Pages 15 et suivantes.

cette hiérarchie de l'Empire romain, dans les premiers siècles de l'ère chrétienne, on se rend bien compte que l'administration de notre France, avec son Chef du pouvoir exécutif et ses Ministres à la tête, ses Préfets, Sous-Préfets, Maires et Corps consultants ou délibérants, est pour ainsi dire calquée sur la première.

La centralisation dont nous souffrons, qui nous étreint, étouffe notre initiative, se trouve en germe dans les institutions romaines, qui rapportaient et attiraient à Rome, comme nous à Paris, les moindres actes de la vie publique.

Il est certain que les Ministres impériaux, Préfets du Prétoire, Gouverneurs de province, etc., c'est-à-dire depuis le sommet de la hiérarchie jusqu'à la base, chacun dans sa sphère cherchait, comme aujourd'hui, à se rendre compte des fluctuations de l'opinion et de ses aspirations qu'il faisait connaître en haut lieu.

Mais dans cette puissante organisation on n'aperçoit nullement, ainsi que de nos jours, des Magistrats et des Agents chargés plus spécialement de cette délicate mission. Nous le répétons, le pendant de notre Sûreté Générale n'existait pas, du moins, comprise comme aujourd'hui.

Tous ces fonctionnaires romains avaient une place bien déterminée et des attributions distinctes ; ils administraient et jugeaient en vertu de l'*Imperium*, dont une parcelle leur était dévolue. La politique proprement dite, ainsi que nous l'entendons, était d'ailleurs le dernier des soucis des populations qui purent parfois se soulever pour renverser un homme détesté, mais respectèrent toujours l'autorité publique (*Imperium*) sous ses différents aspects : *Royauté, République ou Empire*.

Les rapports qui s'établissaient entre les différentes catégories de fonctionnaires avaient un caractère strictement administratif et judiciaire excluant toute préoccupation politique.

Chacune des Provinces de la Gaule renfermait un certain nombre de Civitates — 305 pour la Gaule entière — subdivisées elles-mêmes en plusieurs cantons.

« Les Cités de la Gaule romaine ne furent pas autre chose que ces anciens peuples — ceux qui habitaient la Gaule au moment de la conquête. — Ce que l'on appelle une Cité était bien plus qu'une ville et sa banlieue; c'était géographiquement un territoire où l'on trouvait une Capitale, plusieurs *Pagi*, quelques petites villes, un certain nombre de villages, *Vici*, et un nombre incalculable de propriétés rurales; c'était politiquement un corps organisé qui se souvenait d'avoir été un État souverain (1). »

Rome en s'établissant dans les Gaules ne dispersa pas les corps politiques, les assemblées municipales, les administrations locales qu'elle y avait trouvés installés.

Nous distinguerons ici deux sortes de Cités : 1^o *Les Cités dites colonies romaines ou de droit romain* ; 2^o *Celles ne possédant point cette qualification.*

Les Cités, colonies romaines ou de droit romain, ainsi appelées, sans doute, parce que de bonne heure elles eurent parmi leurs habitants un grand nombre de citoyens romains, reçurent leurs Constitutions toutes faites du Pouvoir central : ces Constitutions étaient de véritables lois exécutoires dans toute l'étendue des colonies auxquelles elles s'appliquaient.

(1) FUSTEL DE COULANGES. *La Gaule romaine*. Page 228.

Elles organisaient les Cités à l'image de la République romaine, bien que celle-ci fut remplacée par l'Empire ; divisaient le peuple en *Tribus* ou en *Curies* et l'appelaient chaque année dans ses *Comices* afin de nommer ses Magistrats.

La Magistrature suprême, dans chaque cité, était dévolue à deux officiers du nom de *Duumviri* qui, comme les anciens consuls de Rome, cumulaient les pouvoirs *administratif, judiciaire et militaire*.

Au bout de cinq ans, les *Duumviri* étaient appelés *Duumviri quinquennales* et, à l'instar des censeurs romains, opéraient le dénombrement de la population et des fortunes privées.

Ils avaient pour les aider dans leurs fonctions, deux Édiles qui surveillaient les voies publiques et les marchés et s'occupaient des fêtes et du culte.

A côté des *Duumviri* il existait un Sénat — *Curie* — composé des anciens Magistrats et des citoyens portés sur l'*Abum* par le *quinquennalis* — les uns et les autres nommés *Décurions* — qui possédait le droit exclusif de diriger les affaires et de présenter au peuple, réuni dans ses *Comices* pour les examiner, puis les voter ou les rejeter, les projets qu'il avait préparés et qu'il considérait comme indispensables au bien de la Cité.

Les Cités non colonies romaines étaient les plus nombreuses ; d'ailleurs, ainsi que les autres, elles étaient formées d'un ancien peuple gaulois, Rome ayant respecté la division ethnographique et géographique qu'elle avait rencontrée dans les Gaules. Ces peuples conservèrent, après leur soumission, le titre qui indiquait, pour chacun, qu'elles avaient été, auparavant, ses relations avec la République.

C'est ainsi que plusieurs sont désignés sous le nom *d'alliés ou d'amis* et d'autres sous celui de *déditices*..

Quelle que fut l'importance plus ou moins grande attachée à ces appellations, le gouvernement central n'envoya ni n'imposa de constitution aux Cités. Malgré cela on remarquera que les Cités *alliées ou déditices* possédaient une organisation générale calquée pour ainsi dire sur celle des *Cités colonies romaines*.

Cela ne se fit pas tout d'un coup, mais petit à petit, par esprit d'imitation, à mesure que l'influence romaine était davantage acceptée.

Aussi, presque tout ce que nous allons dire ici, et des *Magistratures*, et des *divisions territoriales*, et des *changements postérieurs*, peut s'appliquer aux *Cités colonies romaines*.

Nous devons, tout d'abord, faire observer qu'aucun agent *permanent du Pouvoir Central*, n'était, à l'origine, entretenu dans les Cités, qui paraissaient ainsi jouir de la plus grande liberté.

Nous ne pouvons concevoir la Cité antique, juger de ce qu'elle était d'après ce que, de nos villes, nous voyons aujourd'hui. Le mot *Cité* ne désignait point, du moins à l'époque dont nous parlons, une seule localité, mais bien un territoire d'une certaine étendue, ayant, sa ville *capitale* ou *principale*, et comprenant aussi des bourgs et villages dispersés dans la campagne.

Chaque Cité se divisait en plusieurs Cantons ou *Pagi*, dont les Magistrats supérieurs s'appelaient *Magistri* : on ignore s'ils étaient élus par le peuple des *Pagi* ou bien s'ils étaient imposés par *la Cité* ; tout ce que l'on sait, c'est qu'ils gardaient une certaine juridiction, et que de leurs sentences on pouvait appeler au Sénat.

En effet, chaque Cité avait un Sénat — *curie* — composé de *Décurions*, désignés de la même façon et par le même Magistrat que pour les colonies romaines.

Les Magistratures — *honores* — n'étaient pas toutes du même rang ; pour atteindre les plus élevées, il fallait passer par les plus basses : « On commençait par être « Questeur, puis Édile, puis Duumvir, puis Flamine de « la Cité (1) ».

Parmi tous ces Magistrats, c'étaient les *Duumviri* qui, dans la cité, exerçaient le pouvoir exécutif, avaient en mains la direction de la *Police* et veillaient à l'exécution des décrets présentés par la Curie, que seuls ils convoquaient, et votés par le peuple dans ses Comices. De plus ils avaient juridiction sur les habitants de la Cité qu'ils pouvaient faire appréhender au corps et incarcérer.

Comme dans les colonies romaines, les *Duumviri*, après cinq ans de charge, prenaient le titre de *Quinquennales* et procédaient aux divers recensements auxquels donnaient lieu la population.

Les *Duumviri* étaient secondés par deux *Édiles* et un *Questeur* : les premiers surveillaient les *rues et marchés*, et le second s'occupait de la *fortune publique, impôts, monuments et propriétés*.

Enfin la Cité était servie par un grand nombre d'employés subalternes : *curatores annonæ, curatores viarum, scribæ, irénarques, episcopi, tabularii, liberti, servi publici*, et quelques soldats pour maintenir l'ordre public.

« Elle — la Cité — nommait aussi ses Prêtres, ses Flamines, ses Pontifes. Elle avait ses Dieux à elle..... Il y avait aussi un Culte municipal. A chaque cité gauloise « présidait un Génie, qui recevait l'adoration des hom-

(1) FUSTEL DE COULANGES, *La Gaule romaine*. Page 240.

« mes. Elle avait ses autels, son culte local, ses fêtes. Les
« spectacles tenaient une grande place dans la vie de la
« Cité. C'est qu'ils étaient chose sacrée. Une idée reli-
« gieuse s'y attachait encore. Le peuple tout entier y as-
« sistait, chacun suivant son rang, les Magistrats et les
« Décurions aux places d'honneur et la Cité, regardait à
« la fois recueillie et joyeuse, ces jeux offerts à ses divi-
« nités (1). »

La Cité ne payait pas ses Magistrats ; au contraire, celui qui était élevé au pouvoir devait, comme don de joyeux avènement, se livrer à des dépenses souvent fort onéreuses.

En premier lieu, il versait à la caisse de la cité une offrande connue sous le nom d'*honorarium* ; ensuite il récréait le peuple par des distributions d'argent et en lui donnant, à ses propres frais, des jeux et amusements publics.

Et ce n'était pas tout ! Durant ses fonctions, à certaines époques, il fallait encore, et toujours de ses deniers personnels, qu'il fit célébrer des cérémonies religieuses et des réjouissances publiques ; distribuer du blé et réparer les théâtres et autres monuments de la Cité.

On conçoit parfaitement que, seuls, les riches aient pu aspirer à ces honneurs. Même, si nous croyons l'histoire, ils n'étaient point du tout curieux d'y prétendre et faisaient tous leurs efforts pour y échapper.

Cela leur était très difficile, pour ne pas dire impossible. La qualité de *Décurion*, véritable tunique de Nessus, leur était imposée par le *Quinquennalis*, et la loi punissait ceux qui tentaient de se dérober.

(1) FUSTEL DE COULANGES. *La Gaule romaine*. Page 245.

« Si un homme désigné pour une Magistrature s'est
« enfui, qu'il soit recherché : si on ne le trouve pas, que
« sa fortune lui soit enlevée et qu'elle soit donnée à
« celui qui sera Duumviri à sa place ; si on le trouve, son
« châtiment sera de porter durant deux ans entiers le
« poids du *Duumvirat* » ; ainsi s'exprime la loi 326 du
code de Justinien.

Par ce qui précède, on voit que la Cité avait une vie
bien à elle et qu'elle constituait, pour ainsi dire, une
République dans l'Etat, sauf qu'elle devait se conformer
aux ordres, quels qu'ils fussent, du Pouvoir Central.

C'est aux *Duumviri des Cités* et aux *Magistri des Pagi*,
déjà investis de fonctions de *Police municipale*, que les
Præses eurent recours pour rendre en leur nom, la *Jus-*
tice.

Mais ils ne leur attribuèrent que des pouvoirs fort
restreints. C'est ainsi que les Duumviri n'eurent point la
juridiction criminelle et ne pouvaient, en cette matière,
qu'arrêter le coupable et le conduire devant le magistrat
— *Præses* ou son subdélégué.

« En résumé, dans la Gaule romaine, le pouvoir de
« juger n'appartenait ni à une classe de juges, nommés
« à vie comme dans les sociétés modernes, ni à des ju-
« rys, ni à des assemblées populaires ; il appartenait
« entièrement et uniquement à l'homme qui seul était
« légalement un Magistrat, c'est-à-dire l'homme en pos-
« session de l'*Imperium*, au Gouverneur de province,
« Proconsul ou Légat de l'Empereur (1). »

L'Indépendance relative vis-à-vis du Pouvoir Central,

(1) FUSTEL DE COULANGES. *La Gaule romaine*. Page 313.

que nous avons vue régner dans les Cités gauloises, ne dura pas toujours ; les Empereurs, jaloux d'étendre de plus en plus leur autorité, commencèrent de bonne heure à s'inquiéter de ce qui se passait chez elles ; ils prirent tout d'abord pour prétexte, d'examiner leur situation financière parfois obérée.

Les Empereurs, et cela prit naissance sous Domitien, établirent, auprès des Cités, un fonctionnaire nommé *Curateur*, pris dans l'ordre *Equestre ou Sénatorial*, qui eut pour mission expresse de veiller à la conservation de la fortune et des monuments municipaux. Ce *Curateur*, à l'origine, nommé par l'Empereur et pris en dehors des habitants de la Cité, devint dans la suite, un Magistrat municipal ; au troisième siècle, ce changement était devenu un fait accompli, et partout ce fonctionnaire fut depuis élu par les Cités. Il ne faut pas croire toutefois qu'il s'agissait ici d'élections par le suffrage universel, à la *Curie*, seule, appartenait cette nomination.

Les lois de l'Empire, d'ailleurs, ordonnaient que le *Curateur* fut choisi parmi les citoyens les plus sages, les plus honnêtes et les plus qualifiés ; le *Præses* confirmait son élection et, de cette façon, tout lien n'était pas rompu avec le Pouvoir Central.

Par un singulier revirement, les *Curatores*, derniers venus dans les Cités, installés seulement dans les Villes les plus importantes, et cela, comme agents directs de l'Empereur, supplantèrent peu à peu tous les Magistrats municipaux, furent établis jusque dans les localités les moins considérables et devinrent bientôt les seuls fonctionnaires chargés de la Police.

Il arriva même que les Villes furent divisés en Quartiers, et qu'à chacun d'eux on assigna un Curateur.

« Ils — les Curateurs — tenaient la main à l'exécution
« de toutes celles — les lois — qui avaient été faites
« pour entretenir la paix et l'union entre les citoyens.
« Ils veillaient continuellement sur tout ce qui pouvait
« l'interrompre ou en troubler la tranquillité. Il leur
« était beaucoup recommandé de faire en sorte, chacun
« dans son Quartier, qu'il ne s'y commette aucune
« action contre la Religion ou contre le service du
« Prince, que la discipline y fût maintenue en toutes
« choses ; que les violences et les autres crimes fussent
« punis, sans exception ou faveur de personne, et sans
« négligence ou intérêt. Pour s'acquitter de ce devoir,
« ils faisaient la recherche des fautes, des abus et des
« crimes qui se commettaient, soit contre le public, soit
« contre les particuliers ; ils en recevaient les plaintes
« et les dénonciations ; ils faisaient les procès-verbaux,
« les enquêtes et les informations nécessaires pour éta-
« blir la vérité des faits. S'il arrivait quelque émotion
« ou quelque tumulte dans la ville, ils devaient s'y
« transporter pour le calmer. Ils devaient faire en sorte
« que chacun rentrât dans son devoir et vécut en re-
« pos ; et si le cas le méritait, ils faisaient arrêter les
« coupables. Ceux qui étaient arrêtés en commettant
« quelque délit, étaient conduits devant ces officiers,
« pour être interrogés. Ils les envoyaient ensuite de-
« vant le Magistrat — *le Juge* — ou en prison, selon que
« la matière s'y trouvait disposée. Ils faisaient punir les
« femmes de mauvaise vie, et les autres débauches et
« prostitutions. Ils avaient l'inspection sur les vivres, et
« faisaient exécuter les lois qui étaient faites pour en
« procurer l'abondance et le bon marché. Ils veillaient
« sur les poids et les mesures pour les entretenir justes.
« Ils avaient l'inspection sur le commerce et sur les

« arts, pour y maintenir l'ordre et la discipline conve-
« nable à chaque profession..... Ils pouvaient, dans leurs
« visites de Police, faire punir par quelques légères cor-
« rections de leurs huissiers les petites fautes des per-
« sonnes viles. Dans tous les autres cas, ils en référaient
« au Magistrat pour la correction. Ils n'avaient aucun
« droit de condamner à l'amende.... Chacun d'eux avait
« deux huissiers pour l'accompagner dans ses fonc-
« tions, et pour exécuter ses ordonnances. Les Huissiers
« des barrières — *apparitores stationarii* — étaient aussi
« dans cette obligation et tenus de leur obéir... (1). »

Les citoyens, et surtout les Magistrats romains, ne virent pas sans ennui, des gens qu'ils considéraient comme des étrangers — malgré que le droit de cité ait été, de bonne heure, accordé aux Gaulois — investis d'une partie de l'autorité publique. Aussi firent-ils tous leurs efforts pour discréditer l'Institution, pourtant si utile, des *Curatores* ou *Défensores urbis* : ils arrivèrent à leurs fins en parvenant à ne faire nommer, à ces fonctions, que des personnes inconnues et quelquefois tarées. Les Empereurs s'alarmèrent de cette situation et décidèrent que, désormais, ces officiers municipaux ne seraient plus choisis, comme par le passé, que parmi les hommes les plus riches et les plus nobles des Villes.

Cette prescription qui se lit dans la *Novelle 15 de Justinien* et dans la *loi 10 du Code Théodosien* fut exécutée à la lettre ; les *Curatores* ou *Défensores urbis* redevinrent des officiers importants et respectés de tout le monde, et l'Institution était encore en vigueur à la chute de l'Empire.

(1) DELAMARRE. *Traité de la Police*. Tome I. Livre premier.

CHAPITRE V

De la Police aux époques Mérovingienne et Carolingienne

Cependant l'Empire romain, sous la formidable poussée des hordes barbares, croule de toutes parts.

Sa capitale même, Rome, qui avait dominé le monde et lui avait imposé des lois, succombe enfin.

De cet empire déraciné, jeté à terre, les morceaux se détachent.

La Gaule tombe entre les mains des Francs, des Wisigoths, des Burgondes, etc., qui se la partagent.

Que vont faire ces conquérants ignorants et grossiers ? Vont-ils renverser les lois et les institutions romaines qui régissent la Gaule et les remplacer par leurs mœurs et leurs coutumes ? Vont-ils à des populations instruites, civilisées et pacifiques imposer des traditions sauvages, des habitudes guerrières ?

Non du tout ! Ici la force ne prime pas le droit et, par un curieux retour des choses qui montre en quel respect les envahisseurs tiennent l'empire romain qu'ils viennent d'anéantir, ils subissent le charme de ces institutions, reconnaissent l'excellence de ces lois, les conservent et se les rendent applicables.

« Dans les deux derniers siècles de la domination des
« Empereurs, la Gaule fut le théâtre de cette rencontre
« entre le monde romain et le monde barbare, qu'on est

« convenu d'appeler l'invasion Germanique. A la suite
« de cet événement le Gouvernement de la Gaule est
« passé à de nouveaux maîtres : les Rois Francs ont
« remplacé les Empereurs. Il semble même au premier
« abord que les Institutions aient dû changer comme
« les Maîtres... En droit et en fait rien ne fut changé
« tout d'abord... L'Administration n'est point modifiée
« et le droit demeure le même. Les Gaulois conservent
« leurs terres et leur liberté... Cette invasion n'est donc
« pas une conquête, tout au plus est-ce la substitution
« d'une autorité à une autre ; le même régime continue
« sous de nouveaux Maîtres (1). »

L'Administration de la Gaule, se maintint, telle que nous l'avons présentée, jusqu'à la chute de Rome. Toutefois quelques modifications sans importance s'y introduisirent. Dans les Cités, par exemple, Cassiodore et Sidoine Apollinaire, nous présentent un nouveau fonctionnaire Impérial — *Comte* — *Comes* — *Comes civitatis*, à côté des *Defensores*, et dont les attributions sont peu déterminées.

Au troisième siècle l'Empereur Constantin avait séparé le pouvoir civil du pouvoir militaire, réunis, auparavant, dans la main du même Magistrat — *Préfet*, *Vicaire*, *Gouverneur*, etc. Il avait laissé la priorité au fonctionnaire civil, mais sans qu'il put donner des ordres aux soldats, qui eurent des chefs appelés : *Magistri militum*, *Comites rei Militari* ou *Comtes*, *Duces*, *Centenarii*, etc., etc.

Les termes militaires que nous venons de rapporter,

(1) FUSTEL DE COULANGES, *L'invasion Germanique et la fin de l'Empire*, page 560.

passèrent dans l'*Administration et dans la Judicature civiles*, et c'est pourquoi on trouve dans le dernier siècle de l'Empire Romain, des *Ducs et des Comtes* à la tête de Territoires et de Provinces, des *Centeniers*, des *Cinquanteniers*, des *Dizainiers*, etc., pourvus de charges de *Justice et de Police*.

Quand les Francs conquièrent les Gaules, ils y trouvèrent des *Avocats du Fisc* et des *Procureurs du Prince* que les Romains, après leurs conquêtes, y avaient établis; nos Rois, on le sait, conservèrent les Institutions de l'Empire : on en trouve la preuve dans leurs Chartes, leurs Capitulaires et leurs Ordonnances.

Cependant les *Avocats du Roi* ne paraissent pas avoir existé en titre d'offices : les documents des premiers siècles de la Monarchie semblent bien dire, en effet, que tous les *Avocats* près d'un même tribunal peuvent exercer ces fonctions.

Les *Procureurs du Roi*, au contraire, sont parfaitement distincts et désignés; ce sont eux que les documents appellent : *Dominici Actores fisci*, *Actores publici*, *Actores*.

« Leurs principales fonctions étaient de joindre leurs
« soins à ceux du premier Magistrat, pour conserver le
« le domaine, les droits et les revenus du Prince, faire
« exécuter les Lois, protéger l'Eglise, les veuves et les
« orphelins. Il était de leurs soins de maintenir la tran-
« quillité publique, en faisant punir les crimes, et ils
« s'appliquaient surtout à faire réparer les fautes qui
« se commettaient par ceux qui faisaient valoir les do-
« maines du Roi et qui croyaient par cette raison pou-
« voir agir avec plus d'impunité (1). »

(1) DELAMARRE. *Traité de la Police*. Tome I. Livre premier.

Les Révolutions qui se produisirent à la fin des deux premières Races détruisirent cette organisation qui ne reparait plus guère qu'avec le règne de Philippe le Bel.

Nous avons dit que rien ne fut changé dans les Gaules à l'avènement du nouveau régime.

Etudions néanmoins de quelle manière les rois Francs s'approprièrent les Institutions qui existaient avant eux et les attachèrent au nouvel ordre de choses.

De même que les Empereurs à Rome, les rois Francs eurent auprès d'eux une Administration centrale, qui sous le nom de *Palatium*, comprenait les grands Dignitaires de la Couronne, les Ministres, et, en général, tous ceux qui, à un titre quelconque, étaient appelés à vivre auprès du Prince.

A côté des fonctionnaires plus spécialement occupés de la personne du Roi et de son service privé, — malgré que plusieurs d'entre eux aient commandé des armées — se trouvaient des Agents gouvernementaux, proprement dits, qui donnaient l'impulsion aux rouages de l'Etat, à la marche des affaires, recevaient l'inspiration Royale et la transmettaient aux sous-ordres des Provinces. C'étaient de véritables Ministres parmi lesquels nous distinguons : les *Notarii* ou *Scribæ* qui expédiaient les ordres, les *chartes* et les diplômes Royaux ; les *Cancellarii*, — Chanceliers — qui rédigeaient les Actes Royaux ; les *Référendaires* qui signaient les Diplômes Royaux où les présentaient à la signature du Prince ; les *Camerarii* et les *Thesourarii* qui s'occupaient du Trésor Royal, etc.

En dehors de ces deux catégories de Dignitaires, et peut-être même au-dessus, il y avait des hommes désignés sous le nom de *Domestici*, dont les pouvoirs sont assez peu définis, mais qui paraissent avoir été les per-

sonnes de confiance du Roi, et employés à surveiller ses biens, ses domaines, ses gens, à l'intérieur comme à l'extérieur du Palatium. « Ces personnages avaient le « *titre de Vir Illuster*. Ils figuraient d'habitude avec les « plus hauts fonctionnaires, parmi les Juges du Tribunal « Royal et parmi les Conseillers du Roi... Un écrivain du « sixième siècle nous donne une idée assez haute de « l'autorité d'un *Domesticus* quand il dit que : sous « lui le vénérable Palais était florissant et que la mai- « son était heureuse sous l'œil vigilant de ce Gouver- « neur (1). »

A la tête de cette puissante organisation, se trouvait le *Maire du Palais*, *Major Palatii*, sorte de premier Ministre, qui, non seulement, dominait les fonctionnaires du *Palatium*, mais encore tenait sous sa dépendance les Ducs et Comtes des Provinces qu'il nommait et révoquait, suivant les besoins du service *comme on dirait aujourd'hui*. Toute l'*Administration provinciale*, le pouvoir *militaire*, la *Justice* et la *Police*, se concentraient entre ses mains. « Le Maire avait d'abord, comme chef du Palais, « un droit de Justice et de Coercition sur tous les hom- « mes qui composaient le Palais, c'est-à-dire sur tous « les Grands du Royaume... Le Maire était donc chargé « de maintenir l'ordre et la discipline parmi les puis- « sants personnages qui composaient le *Palais*; il ju- « geait et punissait leurs fautes... Or le Palais ne se « composait pas seulement des hommes attachés au « service de la personne royale. — Dans un sens plus « large il comprenait les Fonctionnaires et les Adminis- « trateurs. Au Palais se rattachaient les Ducs et les Com-

(1) FUSTEL DE COULANGES. *La Monarchie franque*. Page 159.

« tes qui gouvernaient les provinces et en général tous
« ceux qui exerçaient un emploi public, tous ceux que
« le Roi avait revêtu d'une dignité. Par là, le Maire se
« trouvait le Chef de tous les Grands du Royaume et les
« tenait sous son autorité... Nous reconnaissons que le
« Maire est *tantôt un Juge, tantôt un Chef d'Armée*, mais
« bien plus souvent un Administrateur qu'un Guerrier
« ... *Ses attributions, sans être bien définies, s'étendent*
« *à tout* (1).»

Les Maires du Palais furent, à l'origine, à la complète discrétion du Roi ; par la suite, surtout sur la fin de la première race, ils se rendirent tellement omnipotents et indépendants, qu'ils devinrent inamovibles, que leurs offices furent héréditaires. Ils finirent même par détrôner les *Mérovingiens* et se mirent à leur place.

Lorsque les Francs s'établirent dans les Gaules, le Gouvernement Impérial commençait une évolution dans l'organisation de ce pays ; déjà la Préfecture et les 17 Provinces gauloises avaient disparu et il ne restait plus debout, comme division territoriale, que la *Civitas*. Celle-ci, qui dans le passé avait joui d'une certaine autonomie, d'une Administration pour ainsi dire populaire, voyait ses Magistratures électives disparaître les unes après les autres et faire place à un Fonctionnaire unique — *Comes, Comes civitatis*, — désigné par le Pouvoir central. Les nouveaux maîtres n'eurent qu'à continuer et étendre la réforme : ils conservèrent la *Civitas* telle qu'elle existait, avec, pour chef, le *Comes* — *Comte* — ayant au-dessus de lui le *Dux* — *Duc* — et au-dessous le *Vicarius*, le *Tribunus* et le *Centenarius*.

(1) FUSTEL DE COULANGES. *La Monarchie franque*. Page 172 et suivantes.

Le Comte était l'agent direct du Pouvoir central, dont il dépendait entièrement, comme de nos jours, le préfet : nous avons vu que le Maire du Palais le nommait, le déplaçait, le révoquait.

Ses attributions sont ainsi définies en ce qui concerne la Police et la Justice : « Son premier devoir est
« de garder envers le Roi une fidélité, une obéissance
« inaltérables. Il doit veiller ensuite, à ce que toute la
« population de son ressort vive en paix sous son
« autorité..... Conduis les hommes dans la voie droite,
« dit le Roi, suivant leurs lois et coutumes ; sois le dé-
« fenseur des veuves et des orphelins..... Ces phrases
« pompeuses..... signifient que le Comte exerce la *Po-
« lice et la Justice* dans le ressort qui lui est confié....
« Les textes abondent où nous voyons l'autorité du
« Comte s'exercer sous diverses formes. Ici, il arrête les
« malfaiteurs...., là, il exécute les jugements et procède
« aux saisies judiciaires. Ailleurs, il rend la Justice.....
« Il prononce son arrêt..... et quelquefois préside au
« supplice..... Sur les procédés administratifs des Com-
« tes mérovingiens, nos renseignements n'abondent pas.
« D'une part, le Comte..... devait se transporter de sa
« personne dans les divers cantons du territoire ; dans
« ses tournées, il rendait la Justice..... D'autre part, il
« convoquait la population auprès de lui..... Les objets
« de ces réunions étaient fort divers. Quelquefois il s'a-
« gissait seulement de rendre la Justice (1) ».

Nous lisons par ailleurs :

« Les devoirs et les fonctions de ces Officiers (les Com-
« tes) sont bien expliqués et réglés par les ordonnances
« et capitulaires de nos Rois..... On y trouve des règle-

(1) FUSTEL DE COULANGES. *La Monarchie franque*. P. 212, 213 et 215.

« ments pour..... le temps qu'ils devaient employer à
« leurs audiences, leur autorité pour se faire obéir et
« respecter (1)..... la protection qu'ils devaient donner
« aux pauvres, aux veuves et aux orphelins (2), l'appli-
« cation continuelle qu'ils devaient avoir à purger leur
« juridiction de tous crimes, à y maintenir la paix, la
« tranquillité (3), l'abondance, le commerce et les arts ;
« y faire entretenir et réparer les bâtiments, les grands
« chemins, les ponts, les chaussées, les rues et les pla-
« ces publiques..... L'inspection et l'autorité qu'ils
« avaient sur les Centeniers et autres Juges inférieurs
« de leur ressort pour les obliger à remplir aussi, de leur
« part, les obligations de leurs offices..... (4). »

Aux Comtes donc — sous la surveillance des Ducs — appartenait la Police du Royaume et, assistés des *Rachinbourgs*, l'Administration de la Justice.

Ils devaient, par dessus tout, faire la chasse aux mal-

(1) Ordonnance de Dagobert II, an 630... « Cette même ordonnance
« porte que, suivant l'ancien usage, les Comtes tiendront leurs au-
« diences toutes les semaines, une fois, dans les temps de troubles ou
« difficiles ; tous les quinze jours, dans les temps de tranquillité.

(2) Ibid. « Qu'ils veillent principalement que les pauvres soient
« protégés et ne souffrent aucune violence. »

Ordonnance de Charlemagne du 27 octobre 797, par laquelle :
« pour maintenir en paix les Eglises, les veuves, les orphelins... il
« ordonne que leurs causes seront entendues en première instance,
« dans les Provinces de leurs demeures ; que celui qui contestera
« mal à propos, sera condamné à l'amende de quinze sols envers sa
« partie ; que s'il se porte pour appelant au Palais du Roi et qu'il
« succombe une seconde fois, il sera condamné en 24 sols, pour les
« dépens de la cause d'appel. »

(3) Ordonnance de Charlemagne, 801, par laquelle il enjoint aux
Comtes de faire : « Une si bonne et si exacte Justice des voleurs et
« des malfaiteurs qu'il n'en demeure aucun dans toute l'étendue de
« leur Juridiction ». — Ordonnance de Charles-le-Chauve, de 877,
par laquelle il est enjoint aux Comtes de : « Purger leurs provinces
« des malfaiteurs, d'y maintenir la paix ».

(4) DELAMARRE. *Traité de la Police*. Tome I. Livre premier.

fauteurs et s'efforcer de les extirper des provinces confiées à leurs soins ; à cet effet, ils étaient secondés par les Magistrats inférieurs et possédaient le droit absolu d'armer la population et d'organiser les battues jugées nécessaires. Tout habitant qui ne se rendait pas à la convocation du Comte, recevait soit une amende, soit soixante coups de verge, selon le rang auquel il appartenait.

Notons en passant, que dans le même ordre d'idée, les villes tant soit peu importantes, avaient conservé l'usage, établi par les Romains, d'un *Guet de Nuit*, c'est-à-dire, d'un groupe d'hommes en armes, sous la conduite d'un Officier, chargé de maintenir la tranquillité des habitants pendant les heures de sommeil. Les édits de Clotaire II 595, — ceux de Charlemagne, 803, 813 — en parlent formellement et prévoient même des peines contre ceux qui, malgré qu'ils en fissent partie, ne craignaient pas d'entretenir de coupables intelligences avec les malfauteurs.

Ni les Ducs, ni les Comtes, ni leurs subordonnés ne recevaient de traitement fixe, contrairement aux habitudes romaines ; aussi, profitant d'ailleurs de la faiblesse excessive du Pouvoir royal, et malgré les ordonnances répétées où on leur défendait expressément de recevoir des dons ou présents, vivaient-ils sur les Provinces pour lesquelles ils devinrent bientôt des parasites dangereux et insupportables. Ils avaient en mains tout pouvoir, toute autorité, aussi : « Il leur était facile de multiplier les procès, d'infliger de lourdes amendes, de susciter des désordres dont ils profitaient, d'exagérer les exigences de l'impôt (1) ». La situation deve-

(1) GASQUET. *Précis des Institutions politiques et sociales de l'ancienne France*. Tome I. Page 117.

nant intolérable : « Les hommes riches et influents des
« Provinces, les Evêques, les Abbés cherchèrent par
« tous les moyens à se soustraire à cette tyrannie. Ils...
« obtinrent des chartes d'immunité qui les protégeaient
« contre l'arbitraire... des Agents royaux... Tandis que
« les Comtes..... tendaient à devenir de grands proprié-
« taires dans les circonscriptions qu'ils gouvernaient, les
« grands Laïques et Ecclésiastiques..... tendaient à
« constituer des Seigneuries féodales (1) ».

En conséquence, les uns et les autres, profitant des désordres survenus, surtout à la fin des Mérovingiens, voulurent se rendre indépendants. La forte main et le génie de Charlemagne, retarda ce mouvement. Il surveilla très étroitement et ses fonctionnaires et les immunitaires. Il dépêcha dans les Provinces, à intervalles irréguliers, des Envoyés, qui, sous le nom de *Missi*, vérifiaient l'Administration de la *Police* et de la *Justice*, redressaient les torts, et faisaient souvent rendre gorge aux prévaricateurs (2).

Mais sous ses faibles successeurs, le désarroi s'accrût; les prétentions des Seigneurs devinrent plus grandes, plus exigeantes. Enfin, il arriva un moment où la Royauté dût sanctionner le fait accompli, lâcher le dernier lambeau du pouvoir qu'elle maintenait encore, et reconnaître à tous ces Ducs, Comtes et Immunitaires, la propriété de leurs Offices et de leurs Territoires, avec le droit de transmission à leurs héritiers : ce fait fut réalisé par l'Edit de Kiersy-sur-Oise, de 877, rendu par l'Em-

(1) GASQUET. *Précis des Institutions politiques et sociales de l'ancienne France*. Tome I. Page 117.

(2) L'Institution n'est pas de Charlemagne. Les Rois Francs avaient aussi leurs *Missi*.

pereur Charles le Chauve et qui est le premier monument légal de la Féodalité.

Au milieu de ce désordre, le système Féodal s'établissait définitivement, poussait ses vigoureuses racines dans le sol de notre Pays dont il allait changer l'aspect général.

Ces Offices et ces Territoires ainsi concédés irrévocablement en pleine propriété à leurs possesseurs, qui les transmettaient à leurs descendants sous la seule condition de rendre foi et hommage au Souverain, prirent le nom de Fiefs, dont l'étymologie est, suivant les uns, *Fe-Ode* (*possession de la solde — stipendii possessio*), et, suivant les autres, le mot latin *Fides*. Quoi qu'il en soit, à la fin de la seconde race, on comptait cinquante-cinq grands Fiefs — sept Duchés, quarante-quatre Comtés, un Marquisat, trois Vicomtés. Et le morcellement ne s'arrêta pas là : ces grands Seigneurs agissant ainsi que les Rois avaient fait à leur égard, transformèrent en Fiefs, les Villes, Bourgs, Villages, que des Officiers sulbalternes tenaient sous eux et exigèrent également la foi et l'hommage de leurs Vassaux.

Les grands Vasseaux de la Couronne, possédaient de véritables droits régaliens : *droit de faire la guerre, droit de battre monnaie, droit de Justice et de Police*, etc. — Ils exerçaient la Justice civile et la Justice criminelle ; celle-ci était divisée en Haute, Basse et Moyenne, suivant la gravité du fait qu'elle était appelée à réprimer. La Haute Justice connaissait de tous les crimes, même ceux comportant la peine de mort : meurtre, rapt, incendie, etc ; la Basse et la Moyenne Justice étaient de simples juridictions *de Police* : elles punissaient les contraventions, mais ne pouvaient appliquer, au plus, qu'une amende de soixante sols.

CHAPITRE VI

De la Police sous les Capétiens directs. — Création des Baillis, Sénéchaux, Prévôts, Viguiers, etc.

De l'excès de puissance des Vassaux même, devait bientôt sortir pour la Royauté, l'occasion d'affirmer son autorité. Les grands Seigneurs, en effet, d'avantage enclins aux plaisirs qu'à l'étude, plus habiles aux choses de la guerre qu'à celles de l'Administration, de la Justice et de la Police, s'en déchargèrent progressivement sur des Officiers qui devaient agir en leur nom et furent appelés, *Vicomtes*, *Prévôts* ou *Viguiers* quand ils étaient placés dans une ville ; *Châtelains*, lorsqu'on les mettait dans un Château ou un Bourg ; *Maires*, si leur juridiction ne s'étendait que sur un simple village.

Les Seigneurs avaient, tout d'abord, gardé pour eux-mêmes, le droit de prononcer en cas d'appel, ou quand il s'agissait d'un fait rentrant dans la catégorie des crimes qui entraînaient la peine de mort : ils y renoncèrent bientôt et se déchargèrent de ce soin sur les *Baillis* et les *Sénéchaux* qu'ils établirent au-dessus des hommes de Justice que nous venons de dénombrer : Baillis dans les pays du Nord, Sénéchaux dans ceux du Midi.

Les Capétiens pour l'Administration, la Justice et la Police des domaines de la Couronne, ne pouvaient, étant donnée la situation, s'adresser à leurs Vassaux :

ils confièrent l'Autorité à des fonctionnaires appelés *Prévôts*, dont les premiers datent de Robert le Pieux ou même d'Hugues Capet.

Nous entrons maintenant en plein Moyen-Age.

Dans ces siècles de misère et d'ignorance, le Droit n'existait pour ainsi dire pas, en tant que Droit public. La Justice avait un caractère privé : on ne possédait pas la moindre idée de ce que pouvait être la Justice sociale. C'est pourquoi on ne rencontre pas le plus petit vestige d'une Police administrative ou même judiciaire, du moins, organisée ainsi que nous le comprenons aujourd'hui.

En dehors du Fief auquel on appartenait, rechercher la punition d'une offense, la réparation du dommage causé, était une affaire presque impossible : le Puissant, nous le savons, recourait à la guerre ; le Faible l'essayait quelquefois aussi, mais s'il ne pouvait intéresser son Seigneur à sa cause, il lui fallait courber la tête et souffrir en silence.

Chacun, du reste, agissait à ses risques et périls : le Magistrat analogue à notre Ministère public n'existait point, pas plus que des Fonctionnaires chargés de la recherche des crimes et délits.

Aucune procédure rationnelle n'était admise ; le témoin comparaisait devant le Tribunal, comme l'accusé, avec lequel il discutait et qui souvent le prenait à partie, ainsi que les Juges. Le sort de l'affaire était presque toujours remis aux *ordalies ou épreuves par l'eau, le feu*, etc., et au *duel judiciaire*, qui consistait en un combat singulier entre les adversaires. Celui qui sortait sain et sauf de ces épreuves ou vainqueur du combat obtenait gain de cause.

Peu à peu, ces coutumes barbares disparurent par l'effort continu des Rois, aidés de leurs Légistes.

Les *Ordalies* et le *Duel judiciaire* tombèrent en désuétude, furent même prohibés.

La *Paix de Dieu*, la *Trêve de Dieu*, la *Quarantaine le Roi*, mirent un frein à l'ardeur belliqueuse des Seigneurs, tandis que l'*Asseurement* et la *Théorie des cas Royaux* rétrécissaient lentement l'étendue de la Jurisdiction des Tribunaux Seigneuriaux et Ecclésiastiques.

Ne perdons point de vue les Fonctionnaires royaux.

Dans le chaos du Moyen-Age, ils ont bien du mal à conserver intact le Pouvoir, l'Autorité, hélas ! si précaires, que la Royauté leur a confiés !

Malgré tout, ils savent éviter les embûches, les ornières du chemin et défendre leurs prérogatives.

Aussi, quand les luttes héroïques de l'âge de fer terminées, le calme et l'ordre seront revenus et régneront en maîtres dans notre pays, nous les verrons surgir de la mêlée, plus robustes et plus puissants que jamais.

Il est une chose curieuse à examiner en France, dès l'aube de la Monarchie, c'est cette idée fixe qui guide les Rois, qui les pousse à agrandir sans cesse le Domaine royal, à étendre leur Juridiction.

A mesure que la souveraineté du Prince augmente, que ses possessions s'accroissent, les Prévôts, les Baillis, les Châtelains et autres Officiers royaux se multiplient ; les Bailliages, les Sénéchaussées, les Prévôtés s'organisent définitivement.

Philippe-Auguste, par ses annexions continuelles recula, dans des proportions inouïes, les frontières du Royaume : aussi, compte-t-on sous son règne jusqu'à 67 Prévôts.

Au-dessus des Prévôts, afin de faciliter l'Administration de la *Police* et de la *Justice* dans le royaume et la surveillance des Officiers royaux, de recevoir les plaintes qui pouvaient s'élever contre eux, Philippe-Auguste établit des Baillis, ou plutôt régularisa cette Institution qui n'avait été qu'intermittente sous ses immédiats prédécesseurs.

« Un Bailli était, au Moyen-Age, le représentant du Roi (*ou du Seigneur*). Il rendait la Justice en son nom, commandait ses hommes d'armes, administrait ses finances et s'occupait de tous les détails du Gouvernement (1). »

A l'origine ils furent ambulants et envoyés dans les Provinces à la façon des *Missi* Carolingiens : Philippe Auguste, les rendit sédentaires et leur assigna une Jurisdiction déterminée. Dans le Midi, nous le savons déjà, les Officiers de même nature que les *Baillis* reçurent le nom de *Sénéchaux*.

« En 1190, Philippe-Auguste partant pour la Terre Sainte, règle l'Administration du domaine Royal dans un acte qu'on appelle son testament ; il y parle des Baillis qui doivent tenir leurs assises une fois par mois et juger spécialement les crimes de meurtre, rapt, homicide et trahison. Cet acte prouve qu'ils avaient autorité sur les Prévôts et on doit en conclure qu'ils jugeaient les appels des sentences prononcées par les Prévôts . . . A mesure que s'étendit le domaine Royal, les Baillis se multiplièrent . . . L'autorité Royale ne cessa de surveiller ces Magistrats (2). »

(1) CHÉRUEL. *Dictionnaire historique des Institutions de la France*. Tome I. Article *Baillis*.

(2) CHÉRUEL. *Dictionnaire historique des Institutions de l'ancienne France*. Tome I. Article *Baillis*.

Nous rencontrons encore à cette époque, un autre Magistrat, *le grand Bailli*, jouissant de prérogatives immenses : « Il importe de distinguer tout d'abord les « grands Baillis qui gouvernent des Provinces entières, « avec l'autorité et les pouvoirs des anciens Comtes « et les Baillis subalternes qui prirent peu à peu la « place des Prévôts. Quant aux Prévôts eux-mêmes ils « descendirent d'un degré dans la hiérarchie des fonctionnaires ; et, au lieu de recevoir l'investiture du Roi « et de prêter serment entre ses mains, leur nomination et leur révocation dépendirent des *Baillis*. Les « premiers *grands Baillis* furent ceux de *Saint-Quentin*, « d'*Amiens*, de *Sens*, de *Mâcon* et de *Saint-Pierre-le-Moustiers* (1) ».

Les règlements exigeaient des Baillis l'exemple de toutes les vertus, afin qu'ils pussent exercer leur office pour le plus grand bien de l'humanité. Ils devaient se distinguer par : « le désintéressement, la pureté des « mœurs, le bon exemple de leur conduite et celle de « toutes les personnes de leurs familles ; » il leur était enjoint de : « protéger l'Eglise, les veuves, les orphelins et les pauvres ; maintenir l'ordre et la discipline « en toutes choses ; rendre la Justice sans acception de « personne, ni aucune distinction de qualités ou nations (2) ».

Beumanoir *dans ses Coutumes* (3) donne la liste des dix vertus essentielles qu'auraient dû posséder les Baillis ; 1^o Sagesse ; — 2^o Amour de Dieu et de l'Eglise ; —

(1) GASQUET. *Précis des Institutions sociales et politiques de l'ancienne France*. Page 120

(2) DELAMARRE. *Traité de la Police*. Tome I. Livre premier.

(3) Beumanoir d'après GASQUET. Page 120.

3^o Bonté exempte de faiblesse; — 4^o Patience; — 5^o Courage; — 6^o Générosité; — 7^o Obéissance au Roi; — 8^o Intelligence et bon sens; — 9^o Science; — 10^o Loyauté.

« Les premiers Baillis et Prévôts étaient loin de réaliser l'Idéal de Beaumanoir. Ils profitaient de l'autorité
« publique que le Roi avait remise en leurs mains pour
« arracher à l'intimidation des dons gratuits, pour
« acheter à bon compte des immeubles dont ils for-
« çaient les propriétaires à se dessaisir, pour contracter
« de brillants mariages, pour emprunter des sommes
« dont les créanciers n'osaient réclamer l'intérêt ou le
« remboursement. Ils vivaient à discrétion dans les
« maisons Religieuses sous prétexte de faire respecter
« les droits du Roi ou de protéger les monastères con-
« tre les violences des Barons; ils encourageaient les
« rapines des Baillis inférieurs et prélevaient leur part
« dans les déprédations dont ils se rendaient coupables. Les incarcérations arbitraires, la menace d'une
« détention prolongée et même de la question étaient
« autant de prétextes à des extorsions qui faisaient
« maudire le nom des agents du Roi. Les amendes, les
« confiscations, les surtaxes d'impôts, les frais des chevauchées sans cause nécessaire, tous les abus d'un
« pouvoir mal réglé et sans contrôle suffisant, épuisaient les sujets pour le plus grand profit des Baillis et
« au détriment de l'autorité Royale (1). »

Saint Louis et après lui Philippe le Bel rendirent, le premier en 1254 et 1256, le second en 1302, diverses ordonnances pour remédier à ces abus et faire rentrer les Baillis dans la voie du droit et du devoir.

(1) GASQUET. *Précis des Institutions politiques et sociales de l'ancienne France*. Page 121 et suivantes

Ils réagirent également contre la tendance des Officiers à se rendre, à l'imitation des anciens Ducs et Comtes, indépendants du Pouvoir royal et maîtres de leurs charges.

Il y avait, répétons-le, en France, deux sortes de Justices : les Justices seigneuriales et les Justices royales, n'ayant, les unes avec les autres, aucun rapport de subordination et dont les Magistrats, qu'ils dépendissent du Souverain ou des Seigneurs, recevaient les mêmes noms : *Baillis, Sénéchaux, Prévôts, Centeniers*, etc.

Au ^x^e siècle se produisit le mouvement d'affranchissement des Communes qui devait, aidé en sous-main par la Monarchie, se poursuivre pendant plusieurs siècles et battre fortement en brèche le régime féodal.

Les Communes, une fois émancipées et maîtresses, sauf l'observation des lois et règlements généraux du Royaume, de leur administration intérieure, jouirent de certains privilèges, dont l'un, très important, était la disposition, plus ou moins entière, plus ou moins complète, qui fut octroyée aux Magistrats municipaux, élus ou imposés — Consuls, Echevins, Maires — par les chartes d'affranchissement, des Pouvoirs *Judiciaire* et de *Police* sur tout le territoire communal.

Les *Magistrats municipaux* ou seigneuriaux, ne demeurèrent point dans les justes limites assignées primitivement à leurs juridictions respectives, mais tentèrent d'empiéter bien souvent sur les attributions des *Baillis, Sénéchaux, Prévôts*, etc., royaux. Ils y furent aidés par l'incertitude du pouvoir, les désordres et les violences des temps.

Les Rois réagirent pourtant de toutes leurs forces

contre ces prétentions exorbitantes et les édits et ordonnances déjà cités de Philippe-Auguste, de Saint-Louis, et surtout de Philippe-le-Bel, établirent péremptoirement la priorité des Officiers royaux sur tous autres.

Du reste la théorie des cas royaux, imaginée par les légistes du Moyen-Age, constitua le levier puissant, à l'aide duquel, peu à peu, les Justices particulières furent dépossédées de presque toutes leurs attributions.

CHAPITRE VII

De la Police sous les Valois et Valois-Angoulême. — Les Baillis et Sénéchaux voient leurs attributions amoindries.

A l'origine, la *Justice*, l'*Administration*, la *Police* étaient confondues ; les *Baillis* et *Sénéchaux* qui étaient des émanations directes, des représentants complets, absolus du Prince, réunissaient, concentraient toute l'autorité sous ses diverses formes, possédaient, en un mot, l'*Imperium*, au même titre et de la même façon que les hauts fonctionnaires de l'Empire romain ; ils étaient dans l'étendue de leur Juridiction des Souverains au petit pied.

Peu à peu, la spécialisation des fonctions s'accroît et les compétences se précisent.

« A mesure que se perfectionna l'Administration et
« que l'étude du Droit devint plus vaste, plus approfondie, il fallut diviser les attributs que réunissaient les
« Baillis. Peu à peu, chaque branche d'Administration
« fut confiée à un fonctionnaire spécial (1). »

Ils finirent même par être exclus de la hiérarchie administrative et, sur la fin de l'ancien régime, ils ne conservaient, de leurs attributions primitives, que quelques

(1) CHÉRUÉL. *Dictionnaire historique des Institutions de l'ancienne France*. Tome I. Art. *Baillis*.

prérogatives mal définies, honorifiques plutôt qu'effectives, comme celle de convoquer *le ban et l'arrière-ban de la Noblesse* (1).

La charge des Finances leur fut d'abord enlevée, à cause des abus auxquelles elle avait donné lieu entre leurs mains ; ce fut ensuite celle de Gouverneur de place forte ou de frontière.

Enfin, la Justice et la Police leur furent, elles-mêmes, arrachées et données à leurs Lieutenants.

On appelait ainsi, dans l'organisation Judiciaire de la Monarchie, le suppléant de tout Officier occupant un poste de Judicature ; il le remplaçait en cas d'absence et, même, accomplissait, quand le titulaire était présent, une partie de ses fonctions.

Quand les Baillis et Sénéchaux qui étaient, à leur tour, les Lieutenants des Rois et des Seigneurs, avaient été institués, on leur avait enjoint de connaître en personne, des causes qui se présenteraient devant leur Tribunal.

De plus, les diverses Ordonnances qui se succédèrent à leur sujet, leur défendaient expressément d'avoir des lieutenants pour les remplacer et juger à leur place.

Le droit était alors rudimentaire ; il se réduisait à quelques coutumes. On prononçait généralement sur des faits et d'après les témoignages produits à la barre. Le stock des connaissances Juridiques nécessaires pour faire un bon Juge était donc peu considérable : il suffisait d'une certaine dose de sagesse et de bon sens.

(1) La dernière fois que l'on voit paraître en scène les Baillis, c'est en 1697, pendant la guerre de la Ligue d'Augsbourg. Ils convoquèrent le ban et l'arrière-ban de la Noblesse, mais le résultat fut déplorable, et dès lors leurs fonctions se réduisirent à néant.

Il n'en alla plus de même avec l'introduction en France, au commencement du ^{xiv}^e siècle, du Droit romain. Peu à peu, il s'infiltra dans nos coutumes, et il devint d'usage, parmi les Avocats, de les citer à l'audience et d'y puiser des arguments. Aussi, pour venir en aide aux Baillis et Sénéchaux, dont le bagage, en fait de Jurisprudence, ne leur permettait guère de suivre les Avocats sur le terrain où ils les entraînaient, une Ordonnance de Charles VI, du 27 Mai 1413, les autorisa à s'adjoindre des Lieutenants de leur choix, versés dans la connaissance du Droit; le nombre en fut fixé à deux par une Ordonnance de Charles VIII, de 1493.

Les Baillis et Sénéchaux conservèrent le droit de choisir leurs Lieutenants jusqu'au règne de François I^{er}. Ils avaient perdu celui de les révoquer depuis Louis XII, qui, par l'article 47 de son Ordonnance de 1495, réservait à la Royauté l'examen des motifs invoqués pour la révocation de ces Officiers.

François I^{er} alla encore plus loin et sa Réforme, dernière étape de la déchéance des Baillis et Sénéchaux, fut confirmée par l'Ordonnance d'Orléans, de janvier 1560.

Il transforma en *Offices à la nomination du Roi*, les charges des Lieutenants des Bailliages et Sénéchaussées. Dès lors, sous les noms respectifs de *Lieutenant civil et Lieutenant criminel*, ils devinrent les *seuls réels Juges* ainsi que les *uniques Magistrats de Police*.

La Robe longue était la marque distinctive des Juges, tandis que la Robe courte appartenait aux Magistrats qui, d'un côté, siégeaient dans un Tribunal, et de l'autre étaient appelés à se mettre, le cas échéant, à la tête des hommes d'armes : tels les Baillis, Sénéchaux et Prévôts, qu'on nommait aussi Magistrats d'épée.

C'est pourquoi les Ordonnances et Edits qui les dépossédèrent peu à peu de leurs attributions, pour les reporter sur leurs Lieutenants, disent que ceux-ci seront de *Robe longue*, pour bien marquer la différence voulue entre les Pouvoirs Civil et Militaire.

Les Baillis et Sénéchaux nommaient eux-mêmes, depuis le règne de Philippe-Auguste, les Prévôts, autrefois établis directement par le Roi, et recevaient les appels formés contre les Jugements rendus par les Juges subalternes. — Cette situation prédominante ne fut que passagère. — L'Edit de Juillet 1493 de Charles VIII, revint au système en vigueur à l'aurore de la Royauté, et érigea en offices les *Prévôtés*, *Vigueries*, etc., dès lors, directement pourvues par le Roi.

Les Prévôts devinrent, pour ainsi dire, indépendants des Baillis et Sénéchaux, légalement leurs supérieurs ; ils profitèrent de la nouvelle situation qui leur était faite et, en cela, ils furent imités par les Officiers municipaux, pour se mettre en possession de toutes les fonctions de la *Police*, tant générale que particulière du Royaume, laissant aux Baillis et Sénéchaux, uniquement, le droit d'en connaître par voie d'appel.

Il se produisit des tiraillements et de nombreuses contestations.

François I^{er} y mit fin par l'Edit de Crémieu, rendu le 19 Juin 1536, précieux monument de Police, dont il faut rapporter les termes :

« Quant au fait de la Police, voulons et entendons
« que nos Prévôts y vaquent et entendent et en aient la
« connaissance sans que nos Baillis, Sénéchaux et
« autres Juges présidiaux s'en entremettent, si ce n'est

« par appel chacun dans son ressort. Et auront nos dits
« Prévôts la réception des serments, des Maîtres des
« métiers jurés, et la connaissance des différends qui
« procéderont à cause des dits métiers en première
« instance — Et où il écherra faire Assemblée générale
« pour pourvoir au fait de la Police de nos Villes ès-
« quelles il y a siège de Bailly, Sénéchal ou autre Juge
« présidial : Voulons et ordonnons que nos dits Juges
« présidiaux ou leurs Lieutenants président et concluent
« ès-dites Assemblées, ès-quelles seront aussi nos dits
« Prévôts et autres nos Officiers. Ordonnons aussi
« qu'ès-élections qui seront faites des Maires, Echevins,
« Consuls et autres ayant l'Administration des affaires
« communes, nos dits Baillis, Sénéchaux et autres, nos
« Juges ressortant en nos cours sans moyens, président
« et concluent respectivement, reçoivent le serment et
« procèdent à l'Institution, selon les Statuts et Ordon-
« nances des Villes et lieux par nous concédés, approu-
« vés, confirmés, et par nos dits Baillis, Sénéchaux ou
« leurs Lieutenants feront examiner et clore les comptes
« des Deniers communs et Octroi, et auront la connais-
« sance des procès et différends qui seront mis pour rai-
« son d'iceux — Seront tenus les dits Prévôts et autres
« Juges inférieurs d'eux, se trouver à comparoir ès-
« Assises générales qui seront tenues par nos dits Baillis,
« Sénéchaux et autres Juges présidiaux, pour entendre
« la lecture de nos Ordonnances qui en sera faite ès-dites
« Assises et répondre si métier est et la matière y est
« disposée de leurs sentences et jugements desquels il y
« aura appel ressortissant ès-dites Assises — Et pour le
« soulagement de nos sujets et à ce qu'ils puissent avoir
« plus prompte et brève expédition, voulons et ordon-
« nons que durant les dites Assises, nos dits juges pré-

« sidiaux puissent visiter et juger, en première instance,
« les procès pendant par devant les dits Prévôts et Juges
« subalternes, qui seront en droit et état de juger —
« Voulons en outre et ordonnons que les dits Prévôts
« et autres nos Juges subalternes, Officiers et Sergents,
« soient institués ès-sièges de nos Baillis et Sénéchaux
« en jugement ès-jours de plaidoiries par nos dits Bail-
« lis et Sénéchaux et autres nos Juges ressortissant en
« nos Cours et Parlements, sans moyens ; et nos dits
« Baillis, Sénéchaux et leurs Lieutenants généraux
« fassent et prêtent le serment en tel cas requis et
« accoutumé en nos dites Cours et Parlements, et les
« Lieutenants particuliers, par devant nos dits Baillis
« et Sénéchaux (1) ».

Cet Edit, dont les dispositions principales demeurèrent en vigueur jusqu'à la fin de l'ancien Régime, attribua donc la Police des Villes et des Campagnes aux *Viguiers* et *Prévôts* dont les décisions pouvaient être frappées d'appel, devant les *Baillis* et *Sénéchaux*.

L'Edit de Crémieu s'occupa aussi des Juridictions Seigneuriales et Municipales qui prétendaient avoir entiers pouvoirs de Police dans toute l'étendue des Domaines où elles exerçaient et protestaient contre l'abus, que faisaient les fonctionnaires du Souverain, des cas royaux. Il définit ceux-ci, à dessein, tellement vaguement que sa définition n'en n'était pas une, favorisait toutes les interprétations, toutes les entreprises. Aussi les procès d'attributions de Juridiction ne cessèrent point, pour autant, au grand détriment des justiciables toujours et dans tous les lieux sacrifiés au bon plaisir

(1) FRANÇOIS I^{er}. *Edit de Crémieu*. 19 Juin 1536.

et à l'orgueil des Corps constitués, mais, par contre, pour le plus grand bien des prétentions de l'autorité, soutenue, dans cette lutte, par le Parlement, jaloux de devenir le suprême Tribunal de l'Etat.

La *Police*, en particulier, fut l'objet d'interminables controverses. Les Légistes, et après eux, les Jurisconsultes affirmèrent que, faisant partie intime, intégrante de la Souveraineté, elle devait être comprise parmi les cas Royaux et, à cet effet, ne relever que des Magistrats et des Officiers du Roi.

Les Etats généraux de Moulins, en 1560, se firent l'écho des amères doléances du public : un Edit, rendu au mois de février 1566, voulut aplanir les difficultés, sans cesse soulevées, et mettre à la raison ces compétiteurs acharnés.

Une des dispositions qu'il contient concerne les officiers municipaux qui ont la Juridiction de Police, elle porte que : « les Maires, Echevins, Consuls, Capitouls
« et Administrateurs qui connaissent des matières
« Civiles, Criminelles et de Police, continueront seule-
« ment l'exercice de la Police et du Criminel ; à quoi il
« leur est enjoint de vaquer incessamment et diligem-
« ment et de renvoyer les matières Civiles aux Juges
« ordinaires ».

L'Edit s'occupe ensuite des autres villes où la Police est administrée par des Officiers Royaux et Seigneux et décide que : « En chacun Quartier ou Paroisse,
« il serait élu un ou deux bourgeois qui auraient la
« charge et intendance de la Police ; qu'ils auraient
« le pouvoir de condamner et de faire exécuter, jus-
« qu'à soixante sols nonobstant l'appel ; que, néan-
« moins les plaintes de leurs ordonnances seraient

« reçues et qu'il y serait fait droit par les Juges ordinaires en l'Assemblée de Police, qui serait tenue par « devant eux avec ces mêmes bourgeois une fois la « semaine ; qu'en cette Assemblée, ces bourgeois, intendants de Police, feraient rapport de ce qu'ils auraient « fait et de ce qu'ils estimeraient nécessaire à l'avenir « pour le bien de la Police ».

Mais ces sages dispositions qui avaient pour but d'établir l'uniformité dans l'administration de la Police, ne prévalurent point et l'Edit demeura lettre morte.

Le Règlement du 4 février 1567, l'Edit d'Amboise de janvier 1572 (1), revinrent à la charge et confirmèrent, ou à peu près, les principales dispositions de l'Edit de 1566, mais sans réussir à calmer définitivement les esprits.

Quelques lois postérieures décidèrent que dans les Villes, il se tiendrait de fréquentes Assemblées de notables, qui délibéreraient sur les règlements de *Police* à établir en vue du bien-être général.

Toutes ces lois, ou furent abrogées ou ne reçurent aucune application, à cause des multiples inconvénients qui résultaient de ces réunions dans lesquelles les compétitions les plus violentes se donnaient carrière.

Les *Baillis* et *Sénéchaux* voyaient, avec peine, leur autorité diminuer.

Ils ne se tinrent pas pour battus, ni n'acceptèrent,

(1) L'article 72 de l'Ordonnance de Moulins dit que : « dans les « Villes, on élirait, tous les quatre mois ou tous les ans, un certain « nombre de bourgeois pour veiller à la Police, sous la juridiction « des Juges ordinaires, et que ces bourgeois pourraient condamner « à l'amende de soixante sols sans appel. »

sans murmurer; l'*Edit de Crémieu* qui les dépossédait de la *Police* au profit des Prévôts et autres Juges subalternes et les dispositions diverses qui le suivirent.

Leur attitude et leurs prétentions souvent manifestées, de ne tenir aucun compte des prescriptions Royales, donna prétexte à l'*Edit de Décembre 1581* qui leur défendit expressément d'entreprendre : « Aucune
« connaissance, soit par prévention ou autrement des
« causes et matières *Civiles, Criminelles* ou de *Police*,
« dont la connaissance appartient, aux *Prévôts* et Juges
« ordinaires. »

Et force finit par rester à la loi.

CHAPITRE VIII

**De la Police sous la Monarchie absolue. —
Pouvoir réglementaire. — Ministère public.
— Maréchaussée. — Intendants.**

Pendant longtemps le pouvoir réglementaire et le pouvoir d'exécution furent attribués aux mêmes fonctionnaires, et cela sans soulever d'objection de principe.

Il paraissait, en effet, tout naturel que celui qui portait en lui-même la puissance, une parcelle de l'*Imperium* du Prince, put émettre des règlements généraux ou particuliers, en même temps les faire exécuter et poursuivre les délinquants. On conçoit qu'une pareille conception, la science de conduire les hommes se perfectionnant tous les jours, finit par paraître arbitraire, défectueuse, dangereuse aux Rois qui s'employèrent à la modifier dans le sens d'un partage, d'une séparation rationnelle et radicale des multiples attributions confiées à un seul fonctionnaire.

Ce n'est guère qu'à la fin du xvi^e siècle qu'on définit les limites respectives du pouvoir réglementaire et du pouvoir d'exécution. Ces deux branches de l'action gouvernementale ne furent, dès lors, plus confiées aux mêmes autorités. Par une séparation des pouvoirs, telle que nous la concevons et comprenons aujourd'hui, on ne chargea plus les mêmes fonctionnaires de faire les règlements, de les appliquer, et surtout de punir les infractions commises.

Il est opportun de faire remarquer ici que, malgré les sages principes qui sont la base solide de notre droit public, depuis 1789 la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire n'a pas toujours été, ni bien nette, ni bien établie ; c'est ainsi, pour n'en citer qu'un exemple, que la loi du 27 janvier 1873, seulement, a abrogé les articles 166 à 171 du Code d'Instruction criminelle, conservant aux Maires et Adjoints, la connaissance, comme Juges de simple Police, des contraventions commises sur le territoire de leurs Communes et par conséquent le droit exorbitant, d'apprécier et de punir les infractions aux arrêtés pris par eux-mêmes !

En ce qui concerne *les Règlements généraux de Police*, c'est-à-dire ceux s'appliquant à la France entière, le *Roi*, le *Prévôt* et après lui le *Lieutenant Général de Police de Paris*, ou bien encore le *Parlement*, en demeurèrent chargés. Quant *aux Règlements intéressant une contrée, une région particulière, une Ville déterminée*, ils rentrèrent dans les attributions du *premier Magistrat — Bailli, Sénéchal, Prévôt, Maire —* de la fraction intéressée.

Il fallait, bien entendu, que ces règlements particuliers ne fussent point en contradiction avec les règlements généraux.

Ces améliorations avaient diminué les conflits, entre les organes de la Justice et de la Police, mais, sans toutefois les anéantir.

Sous Louis XIV, un nouvel effort fut tenté pour les aplanir par la création, à Paris et dans les Villes, des *Lieutenants Généraux de Police*.

Nous verrons que c'est l'édit de mars 1667 qui, à Paris, établit cette nouvelle Magistrature dont le premier titulaire fut le célèbre La Reynie. Cet édit sépara nettement

la *Police judiciaire* qui resta aux *Lieutenants civil et criminel* du Châtelet, de la *Police administrative* qui devint l'apanage, la fonction principale du *Lieutenant général de Police* ayant sous ses ordres les *Commissaires enquêteurs du Châtelet*.

« L'établissement d'un Lieutenant général de Police
« à Paris a eu des suites si avantageuses au service du
« Roi et à l'ordre public de cette grande ville, que toutes
« les Provinces désiraient, il y a longtemps, d'y partici-
« per. Sa Majesté toujours appliquée à perfectionner
« tout ce qui peut rendre ses peuples heureux, a enfin
« rempli leur attente par la création des Lieutenants
« généraux de Police, dans toutes les Juridictions royales
« du Royaume. L'édit en fut expédié à Versailles au mois
« d'octobre 1699. Il a été suivi d'un autre édit du mois
« de novembre de la même année, portant aussi créa-
« tion de Procureurs du Roi, de Commissaires, de Gref-
« fiers et d'Huissiers pour la Police (1). »

Cet édit détermine les prérogatives et les attributions de ces Magistrats ; il fut suivi de plusieurs autres qui eurent pour but de les défendre, de les protéger, contre les empiétements et les tentatives audacieuses dont ils souffraient de la part des autorités concurrentes.

Un édit de novembre 1699 rendu à l'instigation, sans doute, de Le Voyer de Paulmy, marquis d'Argenson, successeur de La Reynie à la Lieutenance générale de Police de Paris, transforma les sièges des Commissaires de Police, en Offices héréditaires, en augmenta le nombre et précisa à nouveau leurs attributions : « Et par le

(1) DELAMARRE. *Traité de la Police*. Tome I. Livre premier.

« même édit, nous avons pareillement créé et érigé,
« créons et érigeons, en titres d'Offices héréditaires des
« Commissaires de Police, pour être établis dans les
« principales villes de notre Royaume où nous en juge-
« rons l'établissement nécessaire et au nombre qui sera
« arrêté par les rôles que nous ferons arrêter en notre con-
« seil, dont la fonction consistera à faire exécuter les or-
« dres et mandements des *Lieutenants généraux de Police*,
« faire le rapport de tout ce qui concerne la Police et
« généralement toutes les autres fonctions que font, en
« fait de Police, les Commissaires du Châtelet de Paris,
« sous la direction du *Lieutenant général de Police de*
« *Paris* ».

Leur âge minimum fut, en même temps, fixé à vingt ans.

Notons en passant un détail intéressant : les Commissaires de Police étant attachés à un Tribunal revêtaient la robe de Magistrat toutes les fois qu'ils accomplissaient un acte de leurs fonctions.

Pendant le cours du XVIII^e siècle l'organisation de la Police, telle qu'on la trouve à la fin du XVII^e, ne subit aucune modification notable.

Disons, toutefois, que la fin du règne de Louis XIV, se manifesta par de criants abus de Police : secret des lettres privées non respecté, lettres de cachet, etc., etc., et que le XVIII^e ne fit qu'aggraver cette façon singulière et odieuse de procéder.

Un auteur du temps se fait l'écho des doléances, justifiées assure-t-il, de ses concitoyens : « On a souvent
« reproché aux Officiers de Police, qu'ils exerçaient leur
« profession militairement ; cependant ils ne doivent
« pas ignorer qu'ils sont assujettis aux règles prescrites
« pour empêcher tout officier public d'abuser de son

« autorité. Ainsi, quelque légère que soit la peine qu'ils
« prononcent, la preuve du délit qui y a donné lieu doit
« être acquise, soit par une enquête sommaire, soit par
« un procès-verbal qui en fait foi, cette règle doit être
« particulièrement observée quand il s'agit de faire em-
« prisonner quelqu'un. Plusieurs Officiers municipaux
« ont été pris à partie pour avoir négligé ces forma-
« lités (1) ».

Nos modernes Policiers méditeront avec fruit ce passage, qui est la critique de procédés arbitraires et cavaliers qu'on ne devrait jamais rencontrer dans l'accomplissement d'une mission aussi belle et aussi délicate que la leur.

Les affaires de Police devaient être instruites sommairement et jugées sur le champ : les sentences rendues, s'exécutaient nonobstant appel.

Au point de vue spécial de la célérité, nous avons singulièrement rétrogradé : à l'heure actuelle, par un esprit procédurier ridicule, on ne traite pas avec plus de sérieux, de lenteur, de majesté, un cas d'assises, qu'une simple contravention de Police. Devant le Juge de Paix, en effet, l'appareil Judiciaire est, toutes proportions gardées, aussi imposant que dans les Cours supérieures : il s'y produit la même paperasserie, si chère au cœur des hommes de loi, inutile, coûteuse, avec ses mots barbares et incompréhensibles pour le vulgaire.

Toujours et partout la forme. Cette forme ennuyeuse, néfaste, qui exaspère tout le monde et que tout le monde supporte bénévolement.

(1) GUYOT. *Traité des droits, fonctions, franchises, prérogatives et privilèges* annexés en France à chaque Dignité, à chaque Office, à chaque Etat. — Article *Police*.

Sous l'Ancien Régime, comme de nos jours, les peines de Police, n'étaient point infamantes : la prison et l'amende avaient un simple caractère répressif auquel ne s'attachait aucune idée de déchéance pour celui qui les subissait. Ajoutons que devant les Tribunaux de Police les lettres de *Commitimus* et de *garde gardienne*, n'étaient point reçues.

Nous nous sommes occupé déjà, dans la première partie de cette étude, des *Procureurs et des Avocats du Roi* ; nous avons vu leur origine et nous avons pu nous rendre compte combien petites, combien peu définies étaient leurs attributions quand l'intérêt privé du Prince n'était pas en jeu.

Ils n'avaient guère plus de pouvoir que les Avocats ordinaires défendant l'intérêt privé d'un particulier. S'ils recevaient un nom spécial, si des privilèges et des dignités leur étaient accordées, ils les devaient uniquement à la faveur du Prince.

Nous verrons dans la suite ces fonctionnaires étendre le nombre et l'importance de leurs attributions et se différencier de plus en plus des Avocats ordinaires jusqu'au moment où ils incarneront l'action publique, que seuls, désormais, ils pourront mettre en mouvement.

Mais si nous voulons trouver quelque chose de précis, un corps de doctrines rationnelles en ce qui concerne la *Police Judiciaire* nous ne devons pas remonter au delà du quatorzième siècle.

C'est, en effet, sous *Philippe le Bel* que furent institués d'une façon permanente, les *Magistrats du Ministère Public*, appelés les *Gens du Roi* — *Gentes nostræ* disaient d'eux les Souverains.

Hâtons-nous de dire cependant que les fonctions de

Police Judiciaire, c'est-à-dire la recherche et la constatation des crimes et des délits ; la poursuite et l'arrestation des coupables, ne furent pas, dès le début, uniquement exercées par ces Magistrats. Les Juges du siège eux-mêmes, contrairement aux principes admis de nos jours, poursuivaient d'office les délinquants, les traduisaient à leur barre, participant ainsi à l'action publique concurremment avec les *Gens du Roi*.

Cette confusion de pouvoirs et d'attributions était regrettable et engendrait des difficultés sans nombre.

Nous voyons auprès du Parlement de Paris, en l'année 1303, deux Avocats et un Procureur du Roi. Ils n'étaient point, comme par le passé, confondus dans l'ensemble des Avocats ordinaires et élus temporairement, pour défendre à une cause déterminée : ils exerçaient bien leurs fonctions à titre permanent.

L'importance et l'étendue de leurs attributions sont parfaitement exprimées dans les lignes suivantes, émanant du célèbre jurisconsulte du xvi^e siècle, Etienne Pasquier. Il dit en effet : « qu'ils sont les dépositaires
« de tous les intérêts du Prince et du public ; l'asile des
« Lois, le rempart de la Justice et de l'innocence attaquée ; qu'il est également de leurs soins de s'opposer
« au mal et de persuader le bien ; et que pour remplir
« des devoirs si importants ils ont continuellement l'esprit appliqué à poursuivre ou à défendre ce qui est
« conforme au droit et à l'équité (1).

Il est assez difficile de décider par où les Avocats du Roi différaient des Procureurs ; quant à nous, nous pensons que les premiers étaient plutôt chargés des intérêts

(1) PASQUIER. *Recherche de la France*.

particuliers du Monarque et de son domaine, tandis que les seconds s'occupaient davantage, de ce qui a trait au Ministère Public proprement dit.

Disons en passant qu'il y avait auprès de chaque Bailliage ou Sénéchaussée du Royaume, ainsi qu'il résulte d'un Edit de Mars 1502, de Philippe le Bel, un Procureur du Roi, nommé par le Souverain lui-même, entre les mains duquel il devait prêter serment.

« Ces Officiers juraient de faire Justice aux grands
« comme aux petits ; aux étrangers comme aux
« citoyens, sans aucune acception de personnes ou de
« nations ; de garder et de conserver les droits du Roi,
« sans néanmoins aucun préjudice du droit d'autrui, de
« faire observer les usages et coutumes des lieux et de
« ne point souffrir dans leur juridiction de gens sans
« religion, de perturbateurs du repos public, d'usuriers
« et de gens scandaleux et de mauvaise vie, mais de les
« punir sans aucune dissimulation (1). »

Les *Procureurs du Roi* des Bailliages et Sénéchaussées, prirent bientôt l'habitude de se faire appeler, comme ceux des Parlements, *Procureurs Généraux*, et d'instituer eux-mêmes des *Procureurs du Roi* auprès des Tribunaux, qui, tout en se trouvant dans l'étendue de leur Juridiction, n'en relevaient pas.

Les Parlements s'émurent de cette situation, qu'ils considéraient comme une grave atteinte portée à leurs prérogatives : ils réclamèrent auprès du Roi et un Edit du 1^{er} Août 1522, leur donna gain de cause. Il fut défendu aux *Procureurs du Roi* des Bailliages et Sénéchaussées, de prendre dorénavant le titre de *Procureurs Géné-*

(1) DELAMARRE. *Traité de la Police*. Tome I. Livre premier.

raux. Quant aux Tribunaux relevant immédiatement des Parlements, ils devaient recevoir leurs Procureurs de la main même du Roi.

La réforme ne s'arrêta pas là. On reconnut, par la suite, que les Prévôtés et autres Juridictions subalternes avaient besoin, auprès d'elles, d'un homme représentant le Roi et jouant le rôle de Ministère Public. — L'Edit de Novembre 1553, confirmé par celui de Moulins en 1560, porta création, dans chacun de ces sièges, d'un *Procureur du Roi*; avec cette importante restriction que, lorsque plusieurs Tribunaux seraient réunis dans une Ville, ils ne posséderaient, entre eux tous, qu'un seul de ces Officiers.

Des remaniements partiels se produisirent encore, mais sans changer d'une façon bien sensible l'organisation que nous venons de décrire.

Les *Bailliages*, les *Sénéchaussées*, les *Prévôtés*, avaient des *Commissaires enquêteurs* ou *examineurs* en nombre plus ou moins important. Ils aidaient les autres Juges, instruisaient les causes, entendaient les témoins, veillaient à l'exacte application des règlements de Police. Ils furent, en Province comme à Paris, les précurseurs des Commissaires de Police.

Les Rois réglementèrent cette institution et y introduisirent les Réformes compatibles avec la bonne marche de la *Police*, la saine administration de la *Justice*. Le nombre de ces *Juges enquêteurs* ou *examineurs*, laissé auparavant un peu à l'arbitraire des Tribunaux, fut, par l'Edit de février 1514, fixé à deux par *Bailliage* et *Sénéchaussée* et à un dans chaque *Prévôté*.

Cette disposition fut confirmée par un Edit de Henri III, de 1586, qui détermine ainsi, les fonctions de

ces Magistrats : « Ces Commissaires seront tenus de
« faire une ou deux visites par chaque semaine par les
« Villes et lieux de leurs charges, voir et connaître des
« contraventions à nos Ordonnances, soit par les bou-
« langers, cabaretiers, charretiers, marchands de bois,
« foin et *feurre*, visiter les poids, mesures, aunages ;
« faire ouvrir les magasins à blé en temps de cherté et
« de stérilité, suivant la nécessité publique, faire paver
« et nettoyer les rues ; prendre les vagabonds et les
« emprisonner (1) ».

Ils étaient secondés dans leur œuvre par les Maré-
chaussées, ou corps de troupe chargé de maintenir
l'ordre et la tranquillité dans les Provinces.

Les Prévôts des Maréchaux poursuivaient les vaga-
bonds et gens sans aveu. Ils étaient, comme on disait à
l'époque, des *Juges d'épée*. Ils connaissaient de tous
crimes et délits commis par les gens de guerre ; des
vols à main armée sur les routes ; de la fabrication de
la fausse monnaie, etc., etc. Leurs sentences étaient
sans appel.

Nous pouvons les comparer, les assimiler sans exagé-
ration, à nos Officiers de gendarmerie — qui, du reste,
reprennent ce nom de Prévôts quand ils suivent les
Armées en manœuvre ou en campagne — bien que ceux-
ci ne possèdent aucunement le pouvoir de décision.

Ils avaient le titre d'Ecuyers du Roi, et siégeaient tou-
jours à côté du Lieutenant criminel dans les Présidiaux,
Tribunaux installés par Henri II, en 1551, pour accélérer

(1) Plusieurs dispositions ultérieures — Edit de juin 1632, d'oc-
tobre 1693, etc. — s'occupent encore des Commissaires enquêteurs ou
examineurs, et décident qu'il en sera établi deux dans les Villes-
sièges de présidiaux et un dans les autres.

le jugement de certains procès que les Parlements ne pouvaient terminer à cause du nombre considérable d'affaires portées devant eux.

Avant François I^{er}, il n'y avait que deux *Maréchaux de France*. Ce Prince porta leur nombre à quatre. Ils étaient à la tête des armées en l'absence des *Connétables*, et, quand ces derniers étaient présents, ils commandaient sous eux.

Dans chaque Armée, la Juridiction souveraine appartenait de droit, et sans conteste, soit au *Connétable*, soit au *Maréchal de France* qui la conduisait, à l'imitation de ce qui avait lieu dans les Provinces où les *Baillis* et *Sénéchaux* possédaient, en leur qualité de gouverneurs, la suprême Judicature.

De bonne heure ils se firent remplacer, pour le fait de la Justice, par un Prévôt — Prévôt des Maréchaux — de qualité noble, ayant rempli un commandement militaire effectif et qui, tout d'abord, n'exerçait jamais ses fonctions en temps de paix.

Charles VI, le premier, attacha à la Cour, un de ces Officiers qui, sous le nom de *Grand-Prévôt*, surveillait, au moyen de *Lieutenants*, la discipline des troupes en garnison ou en campagne.

« Louis XI permit au *Grand Prévôt* de commettre, en
« chaque Province, un gentilhomme pour le représenter,
« avec pouvoir d'assembler, selon les occasions, les
« autres nobles et les autres gens du pays, pour
« s'opposer aux gens de guerre, aventuriers et vaga-
« bonds débandés des Armées, qui couraient les
« champs, volant et opprimant les peuples, les prendre
« et saisir du corps, et les rendre aux *Baillis* et *Séné-*
« *chaux*, pour en faire justice. »

Ces Lieutenants également nommés — *Prévôts des Maréchaux* — institués en premier lieu, à titre de Commissions provisoires, furent, dans la suite, transformés en Offices perpétuels. Vers la fin du règne de Louis XII, toutes les Provinces furent pourvues de *Prévôts des Maréchaux*, appelés *Prévôts Généraux* ou *Prévôts particuliers*, selon l'importance et l'étendue de leur Juridiction. — Malgré cela, ils ne connaissaient encore que des faits délictueux et criminels à la charge des militaires.

L'Edit du 3 Octobre 1544, augmenta considérablement leur compétence. Il porte que : « les Baillis et Séné-
« chaux et les Prévôts des Maréchaux ou leurs Lieu-
« tenants, par concurrence et prévention, connaissent de
« tous crimes et délits qui se commettront par les gens
« de guerre qui ont désarmé le service ; des vagabonds
« et autres gens tenant les champs en forme d'hostilité,
« ou autrement, foulant et opprimant le peuple, com-
« mettant force violences, pilleries larcins et autres
« crimes et délits ; et qu'ils les jugent en dernier ressort,
« en appelant à leur jugement quatre notables person-
« nages, Officiers du Roi ou autre gens du Conseil ».

Les lettres patentes du 5 février 1549, après avoir donné la nomenclature des cas où les Prévôts des Maréchaux pourront intervenir, ordonnent que : « Les
« Prévôts des Maréchaux feront leurs chevauchées avec
« leurs Lieutenants et Archers, dans toute l'étendue des
« Provinces où ils sont établis, sans séjourner aux Vil-
« les plus de deux jours, si ce n'est pour affaires impor-
« tantes dont ils feront apparoir aux juges des lieux de
« leur séjour ».

L'Ordonnance de Charles IX, de Janvier 1560, dit :
« Quant aux Prévôts Provinciaux qui ont été établis

« pour aider à purger les Provinces des gens mal vivants,
« il leur est enjoint de vaquer soigneusement au fait
« de leurs charges, d'avertir et informer les Baillis et
« Sénéchaux ou leurs Lieutenants et Juges ordinaires
« des lieux, leur communiquer incontinent les infor-
« mations et procédures par eux faites, pour être pro-
« cédé à l'instruction entière et au Jugement des malfai-
« teurs . . . Seront tenus de monter à cheval sitôt qu'ils
« seront avertis de quelque vol, meurtre ou autre délit
« commis en la Province où ils sont établis, soit qu'il
« y ait partie civile ou non. Feront toutes diligences
« d'informer et d'arrêter les délinquants, sans délais ou
« dissimulation et sans salaires, à peine de privation
« de leurs Etats et de plus grandes peines, selon l'exi-
« gence des cas ».

La déclaration du 10 Juillet 1566 leur enjoint à peine de privation de leurs Offices : « de prêter main forte aux
« Juges ordinaires, pour les captures et l'exécution de
« leurs Jugements ».

Une foule de documents officiels, qui ne font que se répéter et que, par conséquent, il est inutile de rapporter ici, s'occupent des *Prévôts des Maréchaux* et de leur compétence. L'institution de ces Officiers subit de nombreuses vicissitudes : ils furent supprimés partiellement en 1554 et rétablis l'année suivante. Dans quelques Provinces, notamment en Guyenne, ils furent remplacés par des Vice-Sénéchaux, ayant, du reste, des attributions identiques aux leurs.

Malgré tout, ils subsistèrent jusqu'à la Révolution, conservant leur caractère primordial et leur fonction de chefs de la force publique dans les campagnes.

Nous ne pouvons terminer ce chapitre, qui montre

surtout les efforts de la Royauté pour s'affranchir des obstacles qui lui étaient apportés dans l'accomplissement de sa mission, sans parler d'une catégorie de Fonctionnaires importants qui furent les instruments dévoués de la Monarchie absolue : Nous avons nommé les Intendants des Provinces, dont nos Préfets actuels sont les descendants directs.

Richelieu est souvent donné comme le créateur de ces Fonctionnaires et l'année 1631 est généralement regardée comme celle de leur établissement initial : il est seulement vrai de dire que ce Ministre trouva, à son arrivée au Pouvoir, l'Institution déjà en vigueur et ne fit que la régulariser, l'étendre et la rendre définitive.

« De tous temps les Souverains se préoccupèrent
« de surveiller leurs Agents dans les Provinces, de
« contrôler leur Administration, de recueillir les plain-
« tes et les réclamations de leurs sujets, de tenir la
« main à l'exécution de leurs édits et ordonnances.
« Telle fut l'origine de l'Institution des *Missi dominici*,
« antérieurs à Charlemagne, et qui survécurent à son
« règne ; des *Maîtres enquêteurs* que Saint-Louis en-
« voyait dans ses Provinces en tournées ou chevauchées
« pour lui faire leurs rapports sur la gestion de ses
« Baillis et Prévôts ; des *Commissaires départis* que nous
« trouvons à la fin du règne de François I^{er} et sous
« Henri II, choisis parmi les Maîtres de requêtes de
« l'Hôtel et qui, dit l'Ordonnance d'Orléans, « *pourront*
« *recevoir les plaintes de toutes personnes et les inscrire*
« *dans leurs procès-verbaux*. Tous sont des Agents su-
« périeurs Royaux investis de Commissions temporaires,
« munis d'instructions spéciales, pénétrés de l'esprit
« qui domine dans le Conseil et qui servent de lien

« entre ce Conseil qui décide et l'Administration qui obéit (1). »

Les Intendants sont les successeurs directs de ces antiques Fonctionnaires, avec cette différence, toutefois, qu'ils appartenaient, d'une façon permanente, à une Province déterminée.

Ils possédaient une Juridiction complète, générale, concentraient en eux pour l'endroit où ils étaient accrédités, le suprême Pouvoir en matière de *Police*, de *Justice*, de *Finances*, d'*Armée*. C'étaient des Souverains absolus au petit pied, dans le territoire qu'ils administraient : ils ne répondaient de leurs actes qu'au Roi seul, dont ils étaient les serviteurs dévoués, les instruments aveugles ; qui les nommait, les réprimandait, les révoquait à sa guise.

Guyot dans son traité des Offices, s'exprime comme suit à leur sujet : « Les Intendants des Provinces sont
« des Magistrats que le Roi envoie dans les différentes
« parties du Royaume pour veiller à tout ce qui inté-
« resse l'administration de la *Justice*, de la *Police* et des
« *Finances*, pour y maintenir le bon ordre, exécuter les
« Commissions que le Roi ou son Conseil leur donne.
« C'est de là qu'ils sont appelés Intendants de *Justice*,
« *Police*, *Finances* et *Commissaires départis* dans les
« généralités du Royaume, pour l'exécution des ordres
« du Roi (2) ».

Les Autorités locales, les Gouverneurs de Provinces,

(1) GASQUET. *Précis des Institutions politiques et sociales de l'ancienne France*. Tome I. Pages 141 et suivantes.

(2) GUYOT. *Traité des Droits, Fonctions, Franchises, Prérogatives et Privilèges annexés en France à chaque Dignité, à chaque Office, à chaque Etat*, 1786-1788.

les Parlements, tout ce qui, en un mot, avait un héritage à défendre, un bien à préserver, ne tardèrent pas à s'inquiéter de l'ingérence indiscrete des Intendants dans toutes les affaires, de leur suprématie universelle. Ils comprenaient qu'ils avaient devant eux des ennemis irréconciliables et puissants, qui allaient battre en brèche au profit de la Royauté, leurs prérogatives et leurs privilèges.

Aussi, de bonne heure, élevèrent-ils la voix pour protester véhémentement contre l'introduction de ce cheval de Troie dans la forteresse, jusqu'alors inexpugnable, des libertés et des coutumes locales.

« Richelieu trouva les Parlements hostiles à ces représentants dociles de l'Autorité centrale, qu'il tenait à avoir sous la main, mais avec son énergie habituelle il força les Parlements à les subir » (1).

Bien loin de les éliminer, il augmenta leur nombre et fixa d'une façon plus régulière l'étendue de leurs attributions. Il les prenait, en général, non dans les familles riches et titrées, mais parmi les gens de roture qui, lui devant tout, lui demeuraient attachés corps et âme.

Son successeur, Mazarin, ne toucha pas, malgré les criailleries, au système, sinon inauguré, du moins perfectionné et fortifié par Richelieu : sa finesse native de diplomate italien avait pu, en effet, en apprécier toute l'heureuse efficacité.

Le mouvement de réaction violente qui se produisit sous la minorité de Louis XIV, amena bien, pendant un certain laps de temps, de 1648 à 1654, la disparition des

(1) Guyot, déjà cité, p. 106.

Intendants. Mais avec le calme et la restauration du Pouvoir royal, ils reparurent.

Ce ne fut certes pas le despotique Louis XIV, aidé de Ministres tels que Colbert et Louvois, qui songea jamais à se priver de la collaboration de pareils auxiliaires. Loin de là, il les multiplia ; il en pourvut toutes les généralités qui n'en possédaient point encore. Les Seigneurs et les Hommes de Loi eurent beau réclamer, s'indigner, les Parlements présenter des remontrances : tous durent se soumettre à la volonté de fer qui régissait la France et n'admettait aucune critique, aucun murmure.

Nous n'entrerons pas ici dans le détail des attributions conférées aux Intendants et qu'ils conservèrent jusqu'à la chute de la Monarchie : ce serait sortir du cadre que nous nous sommes tracé. Bornons-nous à dire que leur *pouvoir de Police* était fort grand et qu'ils surveillaient également *la Noblesse, le Clergé, les Villes et les Communes*.

CHAPITRE IX

Historique de la Police dans la Prévôté de Paris

Occupons-nous ici, plus spécialement, de la Prévôté de Paris.

A ce propos, nous ne pouvons mieux faire que de consigner, en entier, l'appréciation de Delamarre sur le Prévôt de la Capitale et son Administration, au moment précis où Philippe-Auguste s'efforçait de mettre de l'ordre parmi les Officiers de Police et de Justice de son Royaume.

« La Capitale du Royaume n'eut aucune part à tous
« ces abus et à tous ces désordres — ceux que nous
« avons déjà signalés — son Magistrat, toujours choisi
« dans le Conseil de nos Rois, d'un mérite distingué et
« agissant, pour ainsi dire, sous les yeux de son Prince,
« y remplissait ses devoirs. De là vient que le Prévôt
« de Paris fut le seul qui demeura dans cette plénitude
« de Pouvoir des anciens Comtes et qui n'eût aucun
« Bailli au-dessus de lui. Il a cet avantage, au contraire,
« de n'avoir que le Roi ou son Parlement pour supérieur
« et de précéder tous les Baillis et Sénéchaux et tous les
« autres Juges ordinaires du Royaume. (1) »

Paris fut donc la seule ville de France où le Prévôt ne

(1) DELAMARRE. *Traité de la Police*. Tome I. Livre premier.

vit au-dessus de lui aucun Bailli. De plus, ce Prévôt était le premier Magistrat du Royaume.

L'éloge qu'en fait Delamarre, peut-être un peu flatté pour l'époque dont il s'agit, n'est plus exagéré du tout dès que Saint-Louis tient sérieusement la main à ce que la Prévôté de Paris soit un Office dépendant uniquement du pouvoir Royal.

Le Prévôt de Paris d'abord, son Lieutenant général de police ensuite, ont possédé constamment une Jurisdiction très étendue, ne s'arrêtant pas aux limites de la Ville, pas même à celle de l'Ile de France, mais englobant, sous sa puissance tout le Territoire Français, qui devait obéir aux Ordonnances de Police rendues dans la Capitale.

Aujourd'hui cela est changé : la Police de Paris est, comme celles des autres Communes, autonome et indépendante. Son action, son pouvoir, ne s'étendent pas, sauf quelques rares exceptions minutieusement déterminées par la loi, au delà des limites du territoire parisien.

Lutèce — Paris — au moment de la conquête Romaine, était d'une si minime étendue — elle ne comprenait que la Cité — qu'on ne jugea pas utile de lui imposer une division administrative et territoriale, analogue à celle qui existait dans les autres Cités de l'Empire.

Petit à petit, la Capitale des Parisiens s'accroissait, surtout vers le Nord. Alors un partage de la Ville en quartiers fut jugé nécessaire. Le premier qui eut lieu, lui en attribua quatre, subsistant encore à l'heure actuelle : *Cité — Saint-Jacques — Verrerie — Grève*.

Ce nombre fut successivement porté à seize sous Saint

Louis ; à dix-sept, en 1642, et enfin à vingt, par la déclaration Royale du 12 décembre 1702.

Avant Jules César, les Druides qui composaient la classe supérieure de la Nation, élisaient un chef, *premier Magistrat de la Ville*, chargé de toute la Juridiction civile et criminelle, de même qu'il était investi du pouvoir suprême.

C'était lui qui était chargé de la **Police**, qui faisait les Règlements, pour la confection desquels il se concertait parfois avec les Druides eux-mêmes, dans des réunions où étaient conviés les Magistrats des autres Cités gauloises.

César implanta dans Lutèce les mœurs et les coutumes de la Métropole. A l'imitation de ce qui existait partout, il y installa, à la place du Magistrat druidique, un *Præfectus urbis*.

Ce *Præfectus urbis* survécut à la conquête franque et, alors que dans les Cités de la Gaule les Fonctionnaires royaux n'étaient plus désignés que sous les noms de Ducs et de Comtes, le premier Magistrat de Paris conserva longtemps encore, le titre que lui avait donné Jules César : ce n'est que dans la seconde moitié du septième siècle qu'il le remplaça à son tour, par celui, si honorable, si honoré dans la suite, de *Comte de Paris*.

Les Comtes de Paris recevaient leur investiture du Roi : « Ils étaient obligés de savoir les lois, de tenir leurs
« audiences certains jours, et d'administrer la Justice,
« tant civile que criminelle, avec exactitude et assiduité.
« Ils avaient aussi le Gouvernement politique de la
« Province, l'Intendance des Armées, la Conduite de
« l'Arrière-Ban, et la Connaissance de toutes les fautes

« qui s'y commettent. Il était enfin de leurs soins que
« les Finances qui appartenait au Roi dans l'étendue
« de leur Juridiction fussent exactement payées et por-
« tées au Trésor Royal (1) ».

Hugues Capet, Comte de Paris, monta sur le Trône de France en 987. Il réunit à la Couronne son Comté qui devint le pivot, le centre de la Monarchie.

Depuis plus d'un siècle, le Comté de Paris appartenait à la famille des Capet. Le Roi Charles le Simple l'avait donné en 884 à son tuteur et parent Hugues le Grand, ancêtre du fondateur de la lignée Capétienne.

Entre l'instant de la donation et celui où disparut la dynastie carolingienne, les Comtes de Paris, placés dans une situation exceptionnelle auprès du Trône qui devait un jour leur échoir, absorbés par la défense du Royaume tombé en des mains débiles, passaient le plus clair de leur temps sur les champs de bataille et ne pouvaient, en conséquence, s'occuper de l'Administration, de la Justice, de la Police de leur domaine.

Ils nommèrent, pour les remplacer dans cet Office, des Magistrats — *Vicomtes* — qu'ils investirent de la totalité de leurs droits. Les *Vicomtes*, soit sous Henri I^{er}, soit sous Robert le Pieux, changèrent leur nom contre celui de *Prévôts de Paris* qu'ils conservèrent dorénavant. On croit que le premier *Prévôt de Paris* s'appelait *Stéphanus*.

Ce Prévôt jouissait d'un pouvoir considérable : il n'avait au-dessus de lui que le *Roi* et le *Parlement*. Le Tribunal du *Châtelet* où il rendait ses sentences était le

(1) DELAMARRE. *Traité de la Police*, Tome I. Livre premier.

premier du Royaume et souvent les Rois de France se rendaient à ses audiences pour les présider et s'assurer, par eux-mêmes, que la Justice y était rendue selon les formes légales.

Les usages et les coutumes du Châtelet étaient nommés par les Jurisconsultes, coutumes et usages de France : « ils étaient reçus par tout le Royaume « comme un droit commun pour supplément ou interprétation des autres lois ou coutumes locales ».

Il y avait à Paris le Grand et le Petit Châtelet ; ce dernier, qui n'eut qu'une importance secondaire, — il servit de prison — fut démoli en 1782, sous Louis XVI.

Quant au Grand Châtelet, que l'on veut faire remonter à Jules César ou tout au moins à l'empereur Julien, il était le siège de la Juridiction prévôtale de Paris et la demeure du Prévôt lui-même ; il était situé sur la rive droite de la Seine près du Pont-au-Change. Le premier Consul le fit démolir en 1802.

Le Châtelet est, de toutes les Juridictions, la première qui ait possédé un sceau aux armes du Roi avec un Officier commis à sa garde.

Ce sceau était universellement connu, respecté et les Souverains s'en servirent en maintes circonstances pour sceller leurs lettres patentes et leurs édits : « Un sceau « unique et universel est en même temps la marque « aussi bien que l'effet de l'unité et de l'universalité de « la Juridiction à laquelle il est attaché (1) ».

Le Royaume, nous le savons, était loin de jouir, au Moyen-Age, d'une tranquillité parfaite. Les guerres survenues sous les premiers Capétiens, en lutte avec les

(1) DELAMARRE. *Traité de la Police*. Tome I. Livre premier.

grands Vassaux de la Couronne qui, habitués à une entière indépendance ne voulaient point se soumettre à l'autorité des nouveaux Rois, avait permis aux Prévôts des Provinces de transformer, au grand préjudice des justiciables, leurs Offices en fermes adjudgées au plus offrant.

Plusieurs auteurs prétendent que la Prévôté de Paris suivit de bonne heure les errements reprochés à celles des Provinces ; d'autres, au contraire, affirment qu'elle y résista, excepté sous la minorité de Saint-Louis, où le Conseil de Régence la céda, moyennant finances, dans le but de se procurer des ressources.

C'est ainsi que DELAMARRE dit de son côté : « Cela nous apprend que la Prévôté de Paris, se donnait encore en ce temps (commencement du XIII^e siècle), au mérite et à la qualité, toutes les autres prévôtés du Royaume étaient vendues, c'est-à-dire, selon le langage du temps, qu'elles étaient données à ferme. Les Ducs et les Comtes... avaient introduit ce mauvais usage dans leurs terres... Paris seul en fut exempt (1) ».

Tandis que *la Chronique de Saint-Denis*, affirme d'autre part : « La Prévôté de Paris était si mal administrée, parce qu'elle était baillée à ferme à des marchands ; chacun citoyen se retirait sur les Territoires ecclésiastiques et demeurait la terre du Roi comme déserte (2) ».

Quoiqu'il en soit, Saint-Louis, après avoir mis fin aux troubles de son Royaume, réforma les abus qui s'étaient glissés dans la Prévôté de Paris : il revint aux anciens principes, et grâce à lui, tout rentra dans l'ordre.

« Le Roy étant de retour à Paris l'an 1258, assembla

(1) DELAMARRE. *Traité de la Police*. Tome I. Livre premier.

(2) *Chronique de Saint-Denis*.

« en cette Ville plusieurs Prélats, Barons et Notables
« Clers de tous les états et des gens de son Conseil pour
« aviser sur le fait de la Justice. Il fit faire plusieurs
« Ordonnances qu'il approuva et confirma, et les fit
« enregistrer et publier en sa Cour et auditoire du Châ-
« telet de Paris et aux autres auditoires des Bailliages
« et Sénéchaussées de son Royaume. Et pour présider
« en sa dite Cour et Auditoire du Châtelet, il y institua
« un bourgeois de Paris bien renommé de Prud'homie
« nommé *Etienne Boileau* ; et allait souvent le Roy audit
« Châtelet se soier près ledit Boileau, pour l'encourager
« à donner l'exemple aux autres Juges du Royaume (1).»

Boileau, dont la charge fut soulagée par l'attribution, à des Officiers institués à cet effet, de l'entretien du Domaine et de l'expédition des écritures de Justice, put s'adonner entièrement à sa mission de Justice et de Police. Il rechercha tout d'abord et punit les crimes et les délits. Il se montra d'une sévérité outrée, n'épargnant personne — il envoya au dernier supplice son propre neveu et filleul — et châtiât sévèrement des actes qui nous paraîtraient aujourd'hui de simples pécadilles.

Il songea ensuite à la Police des Arts et du Commerce. Il contribua puissamment au mouvement qui poussait les différents corps de métiers à se réunir en communautés et confréries.

Il fit, pendant son séjour au Châtelet, de nombreux règlements de Police, dont il dit lui-même : « Ce avons
« nous fait pour le profit de tous et même pour les
« pauvres et pour les étrangers qu'à Paris viennent

(1) Auteur Anonyme, XIII^e siècle.

« acheter aucune marchandise, que la marchandise
« soit si loyaux, qu'il ne soit déçu par le vice de ly. Et
« pour ceux qu'à Paris doivent aucune droiture ou cous-
« tume ou qui ne les doivent, et mêmement pour châ-
« tier ceux qui par convoitise de vilain gain ou par non
« sens les demandent et prennent contre Dieu, contre
« Droit et contre raison. Quant à ce fut fait Conseil as-
« semblé et ordené, nous le fîmes lire devant grand
« planté des plus sages et des plus anciens hommes de
« Paris, et de ceux qui plus devaient savoir de ces cho-
« ses, lesquels tous ensemble louèrent moult cet œuvre;
« et nous commandâmes à tous les métiers de Paris,
« à tous les payagers et les coustumiers de ce même
« lieu, et à tous ceux qui justice et juridiction, eut
« dedans les murs et dedans la Banlieue de Paris, qu'ils
« ne cessent ni allassent en contre, et que s'ils le fai-
« saient à leur tort, qu'ils l'amenderaient à la volonté le
« Roi et rendraient à la partie, tous les cous, tous les
« dépens et tous les dommages qu'ils auraient eus et
« faits pour cette achoison par léal taxement de nous et
« de nos successeurs (1) ».

Les successeurs de Boileau continuèrent son œuvre avec beaucoup d'intelligence et de fermeté. L'un d'eux, entre autres, GUILLAUME TRIBOUST, fit faire un recueil de toutes les Ordonnances de Police rendues à Paris, et le déposa au greffe de la Cour des Comptes où l'on pouvait le consulter.

Ces fonctions, il est vrai, furent toujours attachées à des hommes de haute naissance, remarquables par leur science et leur probité. Les plus grands de la Cour bri-

(1) BOILEAU. *Livre des Métiers*.

guèrent souvent comme un insigne honneur, cet Office : il est facile de s'en rendre compte en parcourant les nombreuses chartes d'investiture qui nous sont parvenues.

Tous les Rois, du reste, qui suivirent Philippe le Bel, malgré de nombreuses vicissitudes, s'efforcèrent par tous les moyens possibles d'assurer la prééminence du Prévôt de Paris, pour le fait de la *Police générale du Royaume*, à maintenir l'unité de Juridiction du Châtelet et de combattre les empiétements que tentaient sur cette dernière, les diverses Justices seigneuriales de la Comté de Paris.

Le Prévôt de Paris, fut en fait, le réel Représentant du Souverain.

Le Grand Coutumier de France a pu dire, sans exagération, en parlant de ce Magistrat et de son Tribunal : « *Le Prévôt de Paris, comme Chef du Châtelet, représente la personne du Roi au fait de la Justice.* La Juridiction du Châtelet était universelle parce que c'était le premier Tribunal de la ville capitale du Royaume, et que la ville de Paris était la commune Patrie de la France, comme dans l'Empire romain, Rome était la commune Patrie (1) ».

On trouve la confirmation du passage dans une Ordonnance de Charles VI, en 1389, qui donne au Prévôt de Paris le droit de poursuivre et arrêter les malfaiteurs dans tout le Royaume avec injonction à tous Officiers royaux de lui prêter main-forte.

Tandis que l'on cherchait à centraliser entre les mains du Prévôt de Paris tous les Pouvoirs *de Justice et de Po-*

(1) CHÉRUEL. *Dictionnaire historique des Institutions de l'ancienne France*. Tome II. Article *Prévôt*.

lice ; à donner au *Tribunal du Châtelet* l'unité de Jurisdiction, on diminuait les attributions militaires de ce Magistrat. Il était gouverneur de Paris et avait le commandement supérieur de toute la force armée, stationnée sur le territoire soumis à son autorité.

Son influence était donc considérable et de nature à effrayer la Royauté, qui suivit ici une conduite analogue à celle qu'elle avait adoptée à l'égard des Baillis et Sénéchaux de Province : elle déposséda lentement le Prévôt de Paris et, dès François I^{er}, il y eut dans la Capitale, d'une façon permanente, un Gouverneur distinct.

Les édits qui avaient autorisé les Baillis et Sénéchaux à se faire assister et suppléer par des Lieutenants furent applicables à la Prévôté de Paris qui eut un *Lieutenant civil* et un *Lieutenant criminel*.

L'édit de Mars 1498, sous Louis XII, avait décidé que seuls pourraient rendre la Justice en personne, les *Baillis*, les *Sénéchaux* et le *Prévôt de Paris*, qui seraient gradués. Peu, parmi eux, se trouvant dans cette situation, il arriva que l'administration de la Justice, à Paris comme en Province, passa aux Lieutenants qui, eux, ne pouvaient être agréés que s'ils étaient hommes de Jurisprudence.

A Paris, il s'éleva un conflit d'attributions entre le *Lieutenant civil* et le *Lieutenant criminel* au sujet des poursuites et des jugements de *Police*, chacun d'eux s'attribuant compétence et interprétant en sa faveur, à son bénéfice les diverses Ordonnances rendues sur la matière.

En 1515, la contestation fut soumise au Parlement de Paris.

Pendant le Procès, la *Police* fut naturellement négligée et le désordre le plus complet ne cessa de régner tant à Paris que dans sa banlieue.

Afin d'y mettre un terme, les deux Lieutenants se réunirent et firent un arrangement par lequel ils se partagèrent, dans une mesure qu'ils crurent réellement profitable au bien public, leurs différentes attributions.

Cet arrangement, pris le 9 Juillet 1515 au Châtelet, fut bientôt reconnu insuffisant et les tiraillements, au grand préjudice de la population, recommencèrent de plus belle entre les deux parties en présence.

Divers édits et lettres patentes enjoignirent à ces Magistrats de se montrer, avant tout, soucieux de la bonne administration *de la Justice et de la Police* ; ils s'efforcèrent en outre d'amener l'unité d'action et de répression, dans une institution si importante à tous les points de vue.

Citons à ce sujet l'arrêt du Parlement du 22 Juin 1520, portant : « injonction aux Lieutenants civil et criminel, « et au Procureur du Roi du Châtelet de Paris, pour ce « mandés, de pourvoir à la Police de cette ville » ;

L'arrêt du Parlement du 12 Décembre 1551, par lequel : « pour remédier aux désordres de la Police de « Paris et aux abus, fautes, insolences, rebellions, blas- « phèmes, larcins, vols, meurtres, et autres maux « infinis qui s'y commettent chaque jour par la négli- « gence des Officiers qui en avaient la première connais- « sance et intendance, la Cour,... fit plusieurs règle- « ments pour rétablir l'ordre et la tranquillité publique « dans cette grande ville et l'exécution en fut commise « et renvoyée au Prévôt de Paris et à ses Lieutenants » ;

L'édit de Charles IX de Janvier 1572 qui décide que : « pour rétablir la Police de Paris dont l'ordre était

« interrompu, perverti et négligé, il forme un bureau
« de Police composé de l'un des présidents et d'un
« Conseiller du Parlement, d'un Maître des requêtes, du
« Lieutenant civil ou du Lieutenant criminel, etc.,
« etc. » ;

Malgré les mesures rapportées ci-dessus et d'autres, encore plus nombreuses, que nous passons, on ne réussissait pas à donner à la Police une direction unique.

Il y eut vers l'année 1605, une recrudescence de désordres, par le fait de la reprise des hostilités, du réveil des jalousies jusqu'alors tant bien que mal apaisées entre le Lieutenant civil et le Lieutenant criminel, le premier ne voulant plus accepter de transaction et désirant être : « *maintenu et gardé en la possession de se dire Juge général de Police.* »

Une transaction n'intervint pas de sitôt ; pendant 50 ans environ les deux Magistrats se disputèrent avec acharnement les prérogatives qu'ils prétendaient leur appartenir et cela sur le dos des justiciables qui ne savaient à quoi se résoudre entre les malandrins qui les houspillaient et les Officiers de Justice qui ne les écoutaient pas.

Enfin, comme tout a un terme en ce monde, même les chicanes des gens de loi, un arrêt du Parlement du 12 Mars 1630, rendu toutes Chambres réunies, *attribua compétence unique au Lieutenant civil en matière de Police*, et décida que son Tribunal demeurerait au Châtelet où il devrait siéger deux fois par semaine.

Plusieurs Ordonnances et Règlements postérieurs maintinrent ce nouvel état de choses qui subsista intact jusqu'aux désordres de la *Fronde*.

Dès que Louis XIV eut ramené le calme à l'intérieur et à l'extérieur du Royaume, il s'appliqua à réformer les nombreux abus qui, pendant sa minorité et avant qu'il assumât directement et sans partage tout le poids du gouvernement, s'étaient glissés un peu partout.

La Police, en particulier, attira son attention. Dans le but de la réorganiser, il s'entoura d'un Conseil, d'hommes illustres par le savoir et la situation sociale, auxquels il soumit toutes les questions relatives à cette si utile branche de l'administration. Des délibérations qui eurent lieu sortirent les grandes Ordonnances qui devaient régir la Police, non seulement de Paris mais encore en Province, pendant la dernière période de l'Ancien Régime.

Nous n'ignorons pas qu'une des principales causes de l'Anarchie ayant régné à certaines époques dans la Police parisienne, était précisément la multiplicité des Juridictions : pour y remédier, une fois pour toutes, Louis XIV les supprima et attribua compétence unique aux Officiers et au Tribunal du Châtelet, par l'édit du 5 Novembre 1666.

Un édit de Mars 1667, enregistré le 15 du même mois, opéra définitivement la séparation des fonctions de Police et de Justice civile, réunies auparavant entre les mains du *Lieutenant civil* du Prévôt de Paris, et créa un nouveau fonctionnaire le *Lieutenant Général de Police*, qui reçut la direction unique de la Police.

Nous donnons ci-dessous quelques extraits de cet acte royal.

« Louis, par la Grâce de Dieu..... Notre bonne ville de
« Paris étant la capitale de nos Etats..... Nous avons
« estimé que rien n'était plus digne de nos soins que d'y
« bien régler la Justice et la Police. ... Et comme les

« fonctions de la Justice et de la Police sont souvent
« incompatibles et d'une trop grande étendue pour être
« bien exercées par un seul Officier dans Paris, Nous
« aurions résolu de les partager..... A ces causes.....
« nous avons éteint et supprimé..... l'Office de *Lieute-*
« *nant civil* de notre Prévôt de Paris..... Ce faisant,
« nous avons créé, érigé et établi..... deux Offices de
« Lieutenant de notre Prévôt de Paris, dont l'un sera
« nommé et qualifié notre Conseiller et Lieutenant civil
« du dit Prévôt de Paris, et l'autre notre Conseiller et
« Lieutenant du Prévôt de Paris pour la Police ; pour
« être les dites deux charges remplies et exercées par
« des différents Officiers et sans que ci-après, elles
« puissent être jointes et réunies sous quelque cause et
« sous quelque prétexte que ce puisse être (suivent quel-
« ques prescriptions relatives au Lieutenant civil qui
« reçoit la compétence civile)..... Et quant au Lieute-
« nant de Police, il connaîtra de la sûreté de la ville,
« Prévôté et Vicomté de Paris, du Port des armes pro-
« hibées par les Ordonnances, du nettoisement des rues
« et places publiques, circonstances et dépendances ;
« donnera les ordres nécessaires en cas d'incendie,
« d'inondation ; connaîtra pareillement de toutes les pro-
« visions nécessaires pour la subsistance de la ville,
« amas et magasins qui en pourront être faits, des taux
« et prix d'icelles, de l'envoi des Commissaires et autres
« personnes nécessaires sur les rivières, pour le fait des
« amas de foin, bottelage conduit et arrivé d'icelui à
« à Paris, comme faisait ci-devant le Lieutenant civil
« exerçant la Police ; réglera les étaux de boucheries et
« adjudication d'iceux ; aura la visite des halles, foires
« et marchés, des hôtelleries, auberges, maisons garnies,
« brelands, tabacs et lieux mal famés ; aura la connais-

« sance des réunions illicites, tumultes, séditions et
« désordres qui arriveront à l'occasion d'icelles ; des
« manufactures et dépendances d'icelles ; des élections
« des Maîtres et Gardes des six corps de marchands.....
« Connaîtra des contraventions qui seront commises à
« l'exécution des Ordonnances, Statuts et Règlements
« faits pour le fait de l'imprimerie par les imprimeurs
« en l'impression des livres et libelles défendus et par
« les colporteurs en la vente et distribution d'iceux. Les
« chirurgiens seront tenus de lui donner les déclarations
« de leurs blessés et qualités d'iceux. Pourra connaître
« de tous délinquants et trouvés en flagrant délit, en
« fait de Police, leur faire et parfaire leur procès, som-
« mairement et les juger seul, sinon ès cas où il s'agira
« de peines afflictives, et au dit cas en fera son rapport
« au Présidial en la manière accoutumée. Et générale-
« ment appartiendra au dit Lieutenant de Police, l'exé-
« cution de toutes les Ordonnances, Arrêts et Règlements
« concernant le fait d'icelles circonstances et dépen-
« dances pour en faire les fonctions en la même forme
« et manière qu'a fait ou en droit de faire les ci-devants
« pourvus de la charge de Lieutenant civil exerçant la
« Police..... Seront tenus les Commissaires du Châtelet,
« Huissiers et Sergents, d'exécuter les Ordres et Man-
« dements desdits Lieutenants civil et de Police, même
« les Chevaliers du Guet, Lieutenant criminel de robe
« courte et Prévôt de l'Île ; comme aussi les Bourgeois
« de prêter main-forte à l'exécution des Ordres et Man-
« dements toutes fois et quantes ils en seront re-
« quis..... (1) ».

Un arrêt du Conseil du 21 avril 1667, confirmant les

(1) Louis XIV, édit du 15 Mars 1667.

dispositions antérieures, sur la même matière, porte que les Ordonnances du Lieutenant général de Police seront exécutoires à Paris et encore dans toute l'étendue du Royaume. Des édits survenus postérieurement et qu'il est inutile de reproduire ici, ne firent que renouveler les prescriptions que nous venons de rapporter ci-dessus.

On n'ignore pas qu'à côté de la *Police et de la Juridiction* générale du Châtelet il y a certains grands Officiers qui possédaient un pouvoir particulier de règlement et de discipline sur diverses catégories de personnes. Il est inutile de remonter à l'origine de ces grands Officiers et de leur Juridiction.

Pour donner une idée exacte de ce que pouvait être cette dernière, il nous suffira de citer ce passage de M. Gasquet.

« Tous les grands Officiers avaient, à l'origine, une
« Juridiction annexée à leur dignité. Le Connétable et
« les Maréchaux avaient la table de marbre du Palais.
« Le Chancelier, outre qu'il est Président du Parlement,
« a, comme justice particulière, celle des Maîtres de
« requête de l'Hôtel. Les autres Officiers avaient non-
« seulement Juridiction sur leurs subalternes, mais aussi
« sur les métiers qui avaient rapport à leurs fonctions : le
« grand Bouteillier sur les Hôteliers et Taverniers, le
« grand Chambrier sur les Merciers, Fripiers, et ainsi des
« autres. La plupart de ces Justices attachées aux
« grands Officiers de la Couronne furent, dans la suite
« du temps, ou supprimées ou réduites (1). »

Les Rois, surtout depuis Louis XIV, jaloux de leur

(1) GASQUET. — *Précis des Institutions politiques et sociales de l'ancienne France*. Tome I. Page 86.

autorité et aussi dans le but de simplifier la répression cherchèrent de tout temps à restreindre les Juridictions particulières des grands Officiers ; à la fin de l'Ancien Régime, le Châtelet centralisait toute la Police de Paris, et il ne restait plus, à celles de ces antiques Juridictions qui subsistaient encore, qu'un pouvoir simplement disciplinaire.

Nous nous arrêterons là sur ce sujet que nous effleurons simplement pour mémoire et qui n'entre qu'incidemment dans le programme que nous nous sommes tracé.

Le Prévôt de Paris étant responsable de la tranquillité et de l'ordre dans la ville soumise à sa Juridiction devait également y veiller la nuit. A ces fins, le Guet, dont nous avons eu l'occasion de parler à maintes reprises, était sous sa haute direction.

Cette Institution, qui remonte aux Romains et que nous avons vue se maintenir après leur départ des Gaules, n'avait point cessé de fonctionner dans les provinces aux époques de trouble ; loin de là les Seigneurs exigèrent de leurs Vassaux qu'ils participassent d'une façon sérieuse à sa bonne marche.

Quand le calme fut un peu rétabli ce service personnel se transforma en une redevance pécuniaire, payée annuellement au Suzerain qui seul, en retour, demeurerait chargé de la répression du brigandage.

A Paris, au contraire, le service du Guet fut toujours assuré effectivement. Les Olim du Parlement, registres vénérables par leur ancienneté en font mention. On y lit que le Guet était assuré et par les bourgeois, que journellement les communautés marchandes et les corps de métiers de la ville fournissaient, suivant ordonnance du Prévôt, et par une

compagnie de vingt-six Sergents à pied et vingt à cheval, payés par le Souverain. Ces derniers commandés par un Officier — *le Chevalier du Guet* — faisaient les rondes tandis que leurs collègues bourgeois occupaient un certain nombre de postes où on allait les requérir en cas de besoin.

Le Guet subsista jusqu'à la fin de l'Ancien Régime tel que nous venons de le dépeindre, sauf qu'un édit de 1559 y supprima la Justice bourgeoise et que le nombre des Sergents à pied et à cheval varia suivant les besoins et l'augmentation de la population.

Un édit de Mai 1631 et un second de Mai 1633, portent création d'Officiers et d'Hommes de Guet, dans les principales villes du Royaume et les y établissent en nombre suffisant pour assurer la sécurité des habitants.

De nombreux actes officiels nous montrent que les compagnies du Guet n'avaient pas souci de remplir leur devoir ; il se glissait parmi elles des désordres préjudiciables à la bonne renommée de la Police.

Les Rois leur adressèrent souvent de vertes remontrances et punirent les coupables de châtimens terribles.

Nous donnons ci-dessous, un arrêt de Règlement du Parlement de Paris, en date du 19 février 1691 qui rappelle le Guet à l'accomplissement des prescriptions qui lui sont imposées par la loi et les coutumes.

« Sur ce qu'il a été remontré à la Cour par le Procureur général du Roi, qu'il a reçu des plaintes de ce
« que les Ordonnances du Roi et les Droits et Règlements
« de la Cour concernant la sûreté de cette ville et le
« Guet qu'on y doit faire durant la nuit ne sont pas
« exécutés : et comme cette inexécution prive les habi-

« tants de Paris des avantages qu'ils doivent attendre
« des soins que le Roi a bien voulu prendre pour établir
« la sûreté dans la ville capitale de son royaume ; il est
« nécessaire d'y pourvoir. Requérait ledit Procureur
« général du Roy qu'il plût à la Cour, et le faire sur les
« conclusions par lui prises par écrit. Vu les dites con-
« clusions et après que le Lieutenant criminel, le Substi-
« tut du Procureur général du Roi au Châtelet, et le
« Chevalier du Guet ont été ouïs sur ce sujet par
« M. le premier Président qui en a fait rapport à la
« Cour ; la matière mise en délibération.

« La dite Cour ordonne que les Édits, Arrêts et Règle-
« ments de la Cour, concernant la sûreté de cette ville,
« et le Guet que l'on y doit faire durant la nuit seront
« exécutés ; ce faisant, que les Officiers et Archers du
« Guet arrêteront ceux qui auront commis quelque
« crime ou qui feront quelque désordre durant la nuit ;
« qu'ils les conduiront dans les Prisons du Grand Châ-
« telet, sans les pouvoir mener en aucune maison par-
« ticulière, si ce n'est dans le cas marqué ci-dessous.
« Et si l'heure ou l'éloignement du lieu où ils auront été
« arrêtés les oblige de les conduire dans quelque autre
« prison, ils seront tenus de les amener en celle du Châ-
« telet avant huit heures du matin, sans qu'ils puissent
« les relâcher, sous quelque prétexte que ce puisse être.
« Seront tenus les dits Officiers et Archers du Guet,
« faire et signer les rapports des dites captures dans
« l'instant qu'elles auront été faites, ou au moins tous
« les matins avant huit heures, et d'y marquer les cri-
« mes et les désordres dont ils auront eu connaissance
« durant la nuit ; et à cette fin, le registre du Guet
« demeurera pendant la nuit dans les prisons et dans le
« greffe du Châtelet durant le jour. Enjoint aux Officiers

« et Archers du Guet, lorsqu'ils arrêteront durant la
« nuit des personnes chargées de meurtre, vols et
« autres crimes graves, de faire avertir dans l'instant le
« Commissaire dans le quartier duquel les dits crimes
« auront été commis ; même de conduire sur le champ,
« si l'on peut le faire avec sûreté, dans la maison du dit
« Commissaire, les accusés afin qu'il les interroge s'il
« le trouve à propos, et les témoins qui pourront dépo-
« ser des dits crimes afin qu'il les entende, et qu'il
« puisse faire les autres procédures qu'il jugera néces-
« saires pour assurer les preuves. Enjoint aux dits
« Officiers et autres du Guet de faire pareillement
« avertir les dits Commissaires lorsqu'ils verront quel-
« que incendie, et d'y demeurer en nombre suffisant
« pour empêcher les vols et les désordres qui arrivent
« ordinairement dans ces occasions, et de donner aux
« dits Commissaires l'asile et le secours dont ils auront
« besoin pour faire exécuter ce qu'ils estimeront à pro-
« pos d'y ordonner, tant pour l'extinction du feu que
« pour toutes les autres choses qu'ils jugeront néces-
« saires. Ordonne aux dits Officiers et Archers du Guet
« de se rendre ponctuellement aux assignations qui leur
« seront faites en la manière ordinaire à la Requête du
« Substitut du Procureur général du Roi, pour déposer
« même par-devant les Commissaires du Châtelet lors-
« qu'ils sont témoins nécessaires et que le bien de la
« Justice le désire. Comme aussi que le Lieutenant cri-
« minel, si des occupations plus pressantes ne l'en
« empêchent, et les Officiers du Châtelet qui sont de
« service au Criminel, s'assembleront tous les matins à
« huit heures dans la Chambre criminelle, et que ceux
« qui s'y trouvent au nombre de cinq à la dite heure,
« examinent, par préférence à toutes affaires, le rapport

« du Guet, en présence du Substitut du Procureur
« général du Roi, s'il est présent, ou de l'un des avocats
« du Roi, en son absence ; et seront les prisonniers qui
« auront été arrêtés pour cause légère, élargis sur le
« champ par le contre-huit et sans frais ; et ceux qui se
« trouveront prévenus de crimes qui méritent punition,
« seront évacués dans les prisons pour être procédés à
« l'instruction de leur procès en la manière accoutumée.
« Enjoint au Substitut du Procureur du Roy d'y tenir
« la main (1). »

Nous devons maintenant parler des *Conseillers* ou *Commissaires enquêteurs* qui, au Châtelet, jouèrent un rôle si important et furent, comme on le verra, les directs précurseurs des Commissaires de Police.

Cette opinion est sensée. Du reste l'institution s'est perpétuée jusqu'à nous presque identique au point de vue des attributions et des devoirs, malgré des changements inévitables portant simplement sur des questions de détail.

Nous savons qu'à Rome, ainsi que dans les principales nations de l'antiquité et ensuite dans les Gaules, le premier Magistrat de la Cité ne pouvant assumer, à lui tout seul, la surveillance et le maintien de l'ordre, se faisait aider par des Officiers de Police, désignés sous les multiples noms de : *curatores regionum urbis*, *curatores urbis*, *adjutores præfecti urbis*, *quæsitores*, *inquisitores*, *servitores loci*, *defensores civitatis*, etc., que nous pouvons traduire hardiment par *Commissaires enquêteurs*, *Commissaires examineurs*.

Nous connaissons l'étendue de leurs fonctions.

(1) 19 février 1697. Arrêt de Règlement du Parlement de Paris.

On les retrouve sous les rois Francs dont plusieurs édits nous fournissent une preuve convaincante de leur existence; nous citerons, en particulier, celui de Clo-taire II, du 17 octobre 615, qui enjoint aux possesseurs, — prélats ou seigneurs — de bénéfices, de ne choisir comme *juges enquêteurs ou examinateurs* que des gens nés dans le pays même.

Beaucoup d'Ordonnances réglementaires les concer-nent, leur tracent leurs devoirs: nous en extrayons certaines prescriptions particulièrement intéressantes:

« Ils recevaient les Lois et les Ordonnances par les
« mains des comtes pour les faire ensuite entendre et
« observer par les citoyens. Il était de leur devoir que
« rien ne fut entrepris, ni même aucun discours tenus
« contre le service du roi ou le bien public. »

« Ils donnaient leurs soins à maintenir le bon ordre
« et la discipline en toutes choses; en sorte que les gens
« de mauvaise volonté fussent contenus dans leur de-
« voir, les vagabonds chassés, les pauvres protégés et
« que les gens de bien vécussent en sûreté et en paix.
« Ils étaient pour cela chargés de la recherche de tous
« les abus, malversations et crimes qui se commettaient
« dans le public, et faire arrêter les coupables, en infor-
« mer et faire les autres instructions pour parvenir à
« les faire corriger ou punir. »

« Lorsqu'un malfaiteur était arrêté dans l'action, on
« le conduisait d'abord devant l'un d'eux pour l'inter-
« roger. »

« La sûreté publique leur était fort recommandée. Ils
« empêchaient le port des armes défendues et qu'il n'en
« fût transporté aux étrangers sans ordre exprès du
« Roy. »

« Ils avaient l'inspection sur les étrangers qui arri-

« vaient dans leur département, en tenaient registre, et
« ne les y souffraient demeurer qu'un certain temps qui
« leur était permis par les lois. »

« Ils avaient encore l'inspection sur le commerce, les
« Arts et Métiers pour y faire observer l'ordre et la dis-
« cipline établie par les Ordonnances et les Règle-
« ments. »

« Ils visitaient les marchés et il était de leurs soins
« d'y procurer l'abondance des vivres et des autres den-
« rées nécessaires à la subsistance des citoyens. Ils em-
« pêchaient qu'il ne se commît aucune fraude, soit en
« la qualité ou au prix, soit au poids ou à la mesure et
« ils étaient principalement chargés de prendre ces
« soins à l'égard des grains, du pain, du vin et de la
« viande. »

« C'était à eux aussi de faire entretenir le pavé et le
« nettoisement des rues, et les réparations des grands
« chemins (1). »

Les *Juges enquêteurs* subsistèrent après la création des Baillys, Sénéchaux, Prévôts, tant par les Bénéficiaires que par les Rois. Il est difficile de faire leur historique pendant la période inquiète qui précéda les rois Saint-Louis et Philippe le Bel : on les voit cependant souvent mentionnés dans les anciens arrêts du Parlement et dans les ouvrages des jurisconsultes, surtout ceux de Beaumanoir.

Ces Juges participaient du reste toujours au jugement des causes qu'ils avaient instruites ou rapportées, car ils ne cessaient point du tout de faire partie intégrante du Tribunal dans le ressort duquel ils opéraient. Une semblable

(1) Extrait de diverses ordonnances.

ble confusion existait encore il n'y a pas bien longtemps, puisque ce n'est que depuis la loi du 10 Décembre 1897, que le Juge d'Instruction ne peut plus siéger dans les affaires pour lesquelles il a été commis.

Dans les Parlements il en fut toujours ainsi. Il arriva un moment même où les *Conseillers Juges* et les *Conseillers Enquêteurs* virent disparaître les quelques différences qui les séparaient encore; l'Ordonnance du 10 Avril 1344 opéra cette assimilation.

Les Bailliages et Sénéchaussées de Provinces, ainsi que la Prévôté de Paris — Tribunal du Châtelet — virent, au contraire, le fossé s'élargir entre les deux catégories de Magistrats, qu'un édit de Philippe le Bel rendit, en 1306, complètement distincts les uns des autres.

Philippe le Long continua l'œuvre de ses prédécesseurs. Après Saint-Louis et Philippe le Bel, il réorganisa le Châtelet. En Février 1320, il rendit un édit qui y installait huit Juges ou Commissaires examinateurs (1) :

« Nous ordonnons qu'en notre Châtelet de Paris il y
« y ait huit *Examineurs* tant seulement loyaux et dis-
« crètes personnes tels que nos Gens des Comptes
« éliront. »

Ils étaient chargés uniquement de la recherche et de la poursuite des malfaiteurs. Il leur fut défendu, en même temps, d'être Avocats, Notaires, Procureur du Roi, ou d'être Titulaires d'un Office quelconque au Châtelet.

En Mars 1327, Philippe VI porta le nombre de ces

(1) Plus tard, mais seulement dans un édit du 11 Juillet 1525, ils furent appelés *Commissaires de Police*, noms qu'ils portent encore de nos jours.

Magistrats à 12 : « Nous ordonnons qu'ils soient douze
« Examineurs. » Le nombre ci-dessus ne fut pas
immuable ; il subit, au contraire, des variations assez
importantes, motivées par les besoins ou les caprices du
moment. Enfin un édit du 13 Juillet 1638 le fixa irrévoca-
blement à 48.

Dalloz s'exprime ainsi en parlant de ces Magistrats :
« On disait d'eux qu'ils étaient non seulement les coad-
« juteurs de la magistrature — adjutores —, mais
« encore ses yeux — *oculi magistratuum* —. Comme
« Officiers publics ils répondaient nuit et jour au Guet
« qui leur amenait des délinquants pour rixes, disputes,
« ainsi que les personnes blessées. C'étaient chez eux
« qu'étaient apportés les cadavres des noyés et des per-
« sonnes trouvées mortes dans les rues ; ils veillaient au
« balayage des rues, à leur éclairage, à l'enlèvement des
« immondices, recevaient les plaintes des propriétaires
« et voisins contre les filles de mauvaise vie, visitaient
« les Hôteliers, Aubergistes et Logeurs en garni, pour
« savoir quelles gens ils logeaient, se transportaient
« chez eux pour savoir s'ils inscrivaient exactement le
« nom des locataires et quand ils y trouvaient quelqu'un
« de suspect, comme des gens sans aveu, des domesti-
« ques sans condition et sans certificat de leurs maîtres,
« de prétendus maris et femmes ne pouvant justifier de
« leur mariage, ils les envoyaient en prison. Ils devaient
« se transporter sur les Marchés et chez les Boulangers,
« Aubergistes et Cabaretiers pour visiter les denrées
« mises en vente, vérifier les poids et mesures, empê-
« cher les Cabaretiers de donner à boire les Dimanches et
« Fêtes pendant les heures du Service Divin. Enfin ils
« accompagnaient les jurés et gardes des différentes com-
« munautés ou corps de métiers dans les visites que

« ceux-ci faisaient chez les Marchands, et c'était à eux
« seuls qu'il appartenait de verbaliser en cas de contra-
« vention .. En matière criminelle, ils devaient recevoir
« les plaintes pour faits de vols, violences et autres
« crimes; ils ne procédaient aux informations que sur
« ordonnances de Juges, sauf le cas de flagrant délit
« ou de clameur publique, alors seulement ils procé-
« daient d'office, quand le fait avait de la gravité, et si
« le coupable s'était réfugié dans une maison, ils avaient
« le droit de l'y rechercher (1) ».

Les Commissaires du Châtelet étaient distribués et établis à demeure par le Prévôt de Paris, dans les divers quartiers de la ville. Ils étaient ainsi à la disposition du public qui pouvait, à toute heure du jour et de la nuit, leur demander conseil, aide et protection.

L'organisation que nous venons de décrire pour Paris, ne changea pour ainsi dire plus jusqu'à la Révolution : il est aisé de se rendre compte que la Police d'aujourd'hui y a fait de larges emprunts en ce qui concerne la division de Paris en quartiers et les attributions des commissaires.

(1) DALLOZ. — Répertoire. Tome VIII. Article *Commissaire de Police*.



DEUXIÈME PARTIE

Organisation de la Police, de 1789 à nos jours

CHAPITRE PREMIER

La Police pendant la Révolution.

Avec la Révolution s'ouvre une ère nouvelle pour la Police qui voit tout d'abord son antique organisation bouleversée de fond en comble.

Les offices des *Commissaires enquêteurs*, des *Commissaires de Police*, des *Commissaires du Châtelet* ; les fonctions des *Lieutenants généraux de Police*, disparurent, ainsi que les Cours et Tribunaux, dans la nuit du 4 août 1789.

Les lois des 12 août 1789 (art. 4 et 7) et des 6-7 septembre 1790, rendirent définitive la suppression de tous ces Magistrats.

L'Assemblée Constituante, après avoir débarrassé le terrain, s'occupa activement de réorganiser sur de nouvelles bases, appropriées aux circonstances et aux idées en cours, les diverses branches de l'administration du royaume.

La division de la France en 32 provinces possédant des origines, des mœurs, des intérêts différents parfois

inconciliables, parut aux réformateurs de nature à entraver l'œuvre d'unification qu'ils poursuivaient.

Aussi le décret des 15 janvier - 16 - 21 février 1790, publié le 4 mars de la même année, décida qu'à l'avenir, le pays serait partagé en 83 départements — d'étendue à peu près égale et ayant des droits identiques.

Ces départements comprirent un certain nombre de districts renfermant eux-mêmes les communes auxquelles on conservait, ou à peu près, leur ancien territoire.

Nous trouvons ensuite la fameuse loi du 14 Décembre 1789, qui, après avoir prononcé l'abolition des anciennes Municipalités (art. 1^{er}), les reconstitua en prenant pour base l'élection populaire (art. 2) et donna le nom générique de *Maire*, au chef du Corps Municipal dans chaque commune (art. 4).

Nous reproduisons ci-dessous, ces trois articles :

« Art. 1^{er}. — Les Municipalités actuellement subsistent tant dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté., sont supprimées et abolies. — Art. 2. — Les officiers et membres des Municipalités actuelles seront remplacés par voie d'élection. — Art. 4. — Le Chef de tout Corps Municipal portera le nom de Maire. »

Ce mot de Maire, encore en vigueur aujourd'hui, est fort ancien. Il dérive du latin *Major* (*Major Domus, Major Palatii*) et est employé sous diverses acceptions dès l'époque Gallo-Romaine.

Il s'appliquait principalement à une sorte d'intendant, de condition serve, préposé à la direction de l'exploitation d'un domaine rural.

Petit à petit, le Maire rendit sa fonction héréditaire dans sa lignée et, au moyen de taxes prélevées sur ses subordonnés, parvint à acquérir la liberté.

Par analogie avec ce qui se passait dans les Manses serves au moment de l'affranchissement des communes, beaucoup d'entre elles appelèrent *Maire* le magistrat chargé de la gestion de leurs affaires.

L'Assemblée Constituante s'occupa aussitôt après de déterminer la mission des Corps Municipaux : elle leur confia le soin de la Police judiciaire et de la Police administrative.

Citons à cet effet :

1^o La loi des 14-22 Décembre 1789, dont nous avons parlé déjà, dont l'article 50, § 5, porte que : « les fonctions propres au pouvoir municipal sont — de faire
« jouir les habitants d'une bonne police, notamment de
« la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics » ;

2^o La loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire : — « Art. 1^{er}. Les Corps Municipaux veilleront et
« tiendront la main, dans l'étendue de chaque municipalité, à l'exécution des lois et des règlements de
« Police, et connaîtront du contentieux auquel cette
« exécution pourra donner lieu. — Art. 2. Le Procureur
« de la commune poursuivra d'office les contraventions
« aux lois et règlements de Police ; et cependant chaque citoyen qui en ressentira un tort pourra intenter
« l'action en son nom. — Art. 3. Les objets de Police
« confiés à la vigilance et à l'autorité des Corps Municipaux, sont : 1^o Tout ce qui intéresse la sûreté et la
« commodité du passage dans les rues, quais, places et
« voies publiques, ce qui comprend le nettoioement,
« l'illumination, l'enlèvement des décombres, la
« démolition ou la réparation des bâtiments menaçant
« ruine, l'interdiction de ne rien poser aux fenêtres ou

« autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa
« chute, et celle de rien jeter qui puisse blesser ou
« endommager les passants, ou causer des exha-
« laisons nuisibles. — 2^o Le soin de réprimer et punir
« les délits contre la tranquillité publique, tels que les
« rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans
« les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblées
« publiques, les bruits et attroupements nocturnes qui
« troublent le repos des citoyens. — Le maintien du bon
« ordre dans les endroits où il se fait de grands rassem-
« blements d'hommes, tels que les foires, marchés,
« réjouissances et cérémonies publiques, spectacles,
« jeux, cafés, églises et autres lieux publics. — 4^o L'ins-
« pection sur la fidélité du débit des denrées qui se ven-
« dent au poids, à l'aune, à la mesure et sur la salubrité
« des comestibles exposés en vente publique. — 5^o Le
« soin de prévenir, par les précautions convenables et
« celui de faire cesser par la distribution des secours
« nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels
« que les incendies, les épidémies, les épizooties, en
« provoquant aussi dans ces deux derniers cas l'autorité
« des Administrations de département et de district. —
« 6^o Le soin d'obvier ou de remédier aux événements
« fâcheux qui pourraient être occasionnés par les
« insensés ou les furieux laissés en liberté, et par la
« divagation des animaux malfaisants ou féroces. —
« Art. 4. Les spectacles publics ne pourront être permis
« et autorisés que par les Officiers Municipaux. —
« Art. 7. Les Officiers Municipaux sont spécialement
« chargés de dissiper les attroupements et émeutes
« populaires, conformément aux dispositions de la
« Loi Martiale, et responsables de leur négligence dans
« cette partie de leur service; »

3^o La Loi des 19-22 Juillet 1791, relative à l'organisation d'une Police Municipale et Correctionnelle. Titre 1^{er}, art. 146. — « Aucun Tribunal de Police Municipale ne
« pourra faire de règlement. Le Corps Municipal, néan-
« moins, pourra sous le nom et l'intitulé de délibéra-
« tion, et sauf la réformation, s'il y a lieu, par l'Admi-
« nistration du département, sur l'avis de celle du
« district, faire des arrêtés sur les objets qui suivent :
« 1^o Lorsqu'il s'agira d'ordonner les précautions locales
« confiées à sa vigilance et à son autorité par les
« art. 3 et 4 du Titre XI du décret sur l'organisation
« judiciaire. — 2^o De publier de nouveau les lois et
« règlements de Police, ou de rappeler les citoyens à
« leur observation ».

Ces fonctions de Police étaient du reste exercées sous la surveillance des Administrations de départements et de districts, qui connaissaient des appels formés contre les décisions rendues en matière contentieuse par les Corps Municipaux ; ceux-ci, par suite d'une confusion regrettable et inexplicable chez les hommes de 1789, joignant au Pouvoir réglementaire, le Pouvoir de répression directe.

« On n'est pas policier comme on est soldat par la
« force des choses et par les chances d'un tirage au sort ;
« il faut pour cela des dispositions naturelles que bien
« des sergents de ville de nos jours ne possèdent pas et
« ne posséderont jamais (1). »

C'est pourquoi le besoin de professionnels se faisant sentir dans cette partie, on restaura l'institution des Commissaires de Police, non plus à titre d'offices, mais

(1) CÂNLER. *Mémoires de Police*.

en qualité de fonctionnaires temporaires, révocables, et même, suivant les principes de l'époque, soumis à l'élection populaire.

Là comme en tout, Paris donna le branle et la réforme se trouve en germe dans la loi des 5, 6, 7, 10, 14, 15, 19, 21 Mai 1790 sur l'organisation municipale de cette ville, dont nous rapportons quelques dispositions :

Titre I^{er}. — Article 1^{er}. — « L'ancienne Municipalité de la ville de Paris, et tous les offices qui en dépendaient... sont supprimés et abolis. — Art. 5. — « La Municipalité sera composée d'un Maire, de seize administrateurs... — Art. 6. — La ville de Paris sera « divisée par rapport à la Municipalité en quarante-huit « parties, sous le nom de sections.. — Art. 51 § 6. — Les « fonctions propres au pouvoir Municipal seront : — *de « faire jouir les habitants d'une bonne police*, notamment « de la propreté, de la salubrité, de la sûreté, de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. »

Cette loi ordonne, en outre, que dans chacune des 48 sections ainsi créées, il y aura toujours un Commissaire de Police placé sous les ordres du Maire, payé sur les fonds municipaux, nommé à l'élection, assisté d'un secrétaire et surveillé par seize personnes appelées Commissaires de sections : Titre III. — Article 1^{er}. — « Le Maire de Paris sera chef de la Municipalité... — Art. 2. — Il aura la surveillance de toutes les parties de l'Administration... — Art. 18. — Le travail du « bureau sera divisé en cinq départements... § 2: *celui de la Police*...

« Titre IV. Art. 3... Il y aura dans chacune des sections, « un Commissaire de Police toujours en activité et dont « les fonctions vis-à-vis de la Municipalité seront « terminées par les articles suivants. — Art. 4. Chacune

« des 48 sections aura, en outre, seize Commissaires
« sous le nom de *Commissaires de sections*, qui exerceront, dans leur arrondissement, sous l'autorité du
« Corps Municipal et du Conseil général de la Commune, les fonctions suivantes. — Art. 5. Les seize
« Commissaires de sections seront chargés de surveiller
« et de seconder au besoin les Commissaires de Police.
« — Art. 6... Le Commissaire de Police aura voix délibérative à leurs assemblées. — Art. 9. L'un d'eux
« restera, à tour de rôle, vingt-quatre heures dans la
« maison afin que le Commissaire de Police et les
« citoyens de la section puissent recourir à lui en cas
« de besoin... — Art. 12. Les Commissaires de Police
« seront élus pour deux ans et pourront être réélus autant de fois que leur section le jugera convenable... Le Conseil général de la Commune fixera la
« somme de leur traitement. — Art. 13... Chaque Commissaire de Police aura sous ses ordres un secrétaire-greffier de Police, dont le Conseil général de la Commune fixera aussi le traitement. — Art. 14. Les
« personnes domiciliées, arrêtées en flagrant délit dans l'arrondissement d'une section, seront conduites chez
« le Commissaire de Police...
« Art. 15. Les personnes non domiciliées arrêtées dans l'arrondissement d'une section seront conduites chez
« le Commissaire de Police... — Art. 18... Le Commissaire de Police rendra compte au Maire, ainsi que
« l'ordonnera celui-ci... — Art. 22... Il sera procédé à l'élection de 16 Commissaires de section, du Commissaire de Police et du secrétaire-greffier, par les assemblées de chaque section, immédiatement après les
« élections des membres du Corps Municipal et du Conseil général de la commune. — Art. 23. L'élection du

« Commissaire de Police se fera au scrutin et à la pluralité des suffrages, mais par bulletin de deux noms...
« — Art. 24. Le Commissaire de Police et le secrétaire-greffier ne pourront être choisis que parmi les citoyens éligibles de la section et ils seront tenus d'y résider. — Art. 25. L'élection du secrétaire-greffier, se fera au scrutin par bulletin de deux noms
« Art. 26. Les seize Commissaires de section seront choisis parmi les citoyens éligibles de la section... »

Ajoutons, pour mémoire, que les *Commissaires de Police* les *Commissaires de section*, les *Greffiers*, prêtaient entre les mains du Président de la section à laquelle ils appartenaient, avant d'entrer en fonctions, le serment de :
« maintenir de tout leur pouvoir la Constitution du Royaume, d'être fidèles à la Nation, à la Loi et au Roi, et de bien remplir leurs fonctions ».

La loi des 19-22 Juillet 1791, que nous avons vue plus haut, sur l'organisation d'une Police municipale et correctionnelle, s'occupe encore des *Commissaires de Police* et définit quelques-unes de leurs attributions ; elle leur donne le droit de recenser les habitants de la ville, d'entrer dans certains cas, dans le domicile des citoyens, lorsque ceux-ci ne tiennent pas de cafés, ni autres lieux publics, de dresser, ainsi que les officiers et appariteurs de Police, des procès-verbaux.

L'exemple de Paris fut bientôt imité par les autres communes de France : beaucoup voulurent posséder des Commissaires de Police, dont elles sentaient grandement le besoin.

La loi des 21-29 septembre 1791 leur donne satisfaction en établissant ces Magistrats dans les villes où ils seraient jugés nécessaires.

Ils étaient placés sous les ordres et la surveillance des Corps Municipaux et possédaient des attributions à la fois municipales et judiciaires : municipales en ce qu'ils se chargeaient de la propreté, de l'ordre, de la tranquillité de la commune ; judiciaires parce qu'ils secondaient la justice dans la recherche des infractions et la poursuite des coupables : ils devaient alors obéir aux réquisitions et injonctions des Juges de paix institués par la loi des 16-24 Août sur l'organisation judiciaire.

La loi des 21-29 septembre 1791 sur les Officiers de Police porte que : 1^{re} Partie. Titre 1^{er}. Article 1^{er}. « Le Juge de paix de chaque canton sera chargé des « fonctions de la Police de sûreté, ainsi qu'elles seront « ci-après détaillées. — Art. 2. Il y aura de plus un ou « plusieurs fonctionnaires publics chargés d'exercer, « concurremment avec les Juges de paix des divers « cantons les fonctions de la Police de sûreté. — Art. 6. « Cette concurrence sera exercée par les Capitaines et « Lieutenants de la gendarmerie nationale,... néanmoins « dans les villes où il y a plus d'un Juge de paix établi, « les Officiers de gendarmerie ne pourront remplir les « fonctions d'Officiers de Police, mais seulement celles « qui sont attribuées à la Gendarmerie par l'article 1^{er} « de la seconde section du décret du 16 Janvier 1791 (1). « — Art. 4. Les Officiers de Police de sûreté auront le « droit de faire agir la force publique pour l'exécution « de leurs mandats ».

Il ne faut pas s'étonner du silence de cette loi en ce qui concerne les Commissaires de Police ; on vient, en

(1) Ce décret réorganisa, sous le nom de Gendarmerie Nationale, les anciennes Maréchaussées.

effet de voir que ces derniers ne remontent, dans les Départements, qu'à la loi des 21-29 Septembre 1791.

Notons encore le décret du 20 Juillet 1791, qui donne au Commissaire de Police de Paris, le droit de requérir la force armée pour dissiper les attroupements, et celui du 1^{er} Juin 1792 relatif à l'élection, au costume etc. de ce fonctionnaire; les lois : du 11 Août 1792 qui charge les Municipalités de la Police de Sûreté générale; du 24 Août 1794 organisant les Comités révolutionnaires; le décret du 19 Vendémiaire An III qui porte que : « Les
« Commissaires de Police sont compétents pour donner
« seuls un mandat d'amener devant eux ou devant un
« autre Commissaire de Police et des mandats d'arrêt
« en se faisant assister de deux Commissaires civils ;
« qu'ils feront dans les 24 heures l'envoi des pièces de
« conviction au Greffe des différentes autorités compé-
« tentes et qu'ils énonceront le texte de la loi qui les aura
« déterminés, tout cela indépendamment du compte jour-
« nalier qu'ils doivent rendre à l'administration » (1) ; le décret du 14 Mars 1795 qui investit le Comité de Sûreté générale, de la nomination des Commissaires de Police, etc , etc.

« Le Comité de Sûreté générale, un des grands
« Comités de la Révolution, formait, avec le *Comité de*
« *Salut Public*, ce qu'on nommait les *Comités du Gouver-*
« *nement*. C'était la grande Agence de la Police révolu-
« tionnaire, en possession de lancer les mandats d'ame-
« ner, de faire les perquisitions, les arrestations, de

(1) DALLOZ. — Répertoire. Tome VIII. Article *Commissaire de Police*.

« renvoyer devant le Tribunal révolutionnaire, d'ordonner les mises en liberté et de s'occuper enfin de tout ce qui était relatif à la Sûreté publique. Sous la Terreur il fut naturellement chargé de l'application de la Loi des suspects. Les Comités révolutionnaires fonctionnaient sous sa surveillance et sous sa direction. » (1).

A la Convention nationale succéda le Directoire.

La Constitution de l'an III, qui fut en vigueur sous ce dernier régime, conserve, tout d'abord, la division du territoire en départements, cantons, communes, etc.

Comme Administration, elle décide que : Titre VII, — Art. 174. « Il y a dans chaque département une Administration centrale et dans chaque canton, une Administration municipale au moins. — Art. 178. « Toute Commune dont la population s'élève depuis 5,000 habitants jusqu'à 100,000, a pour elle seule une Administration municipale. — Art. 179. Il y a dans chaque Commune, dont la population est inférieure à 5,000 habitants, un Agent municipal et un Adjoint. — Art. 180. La réunion des Agents municipaux de chaque commune forme la Municipalité du canton. — Art. 184. Il y a dans les Communes divisées en plusieurs Municipalités un Bureau central, pour les objets jugés indivisibles par le Corps législatif. Ce Bureau est composé de trois membres, nommés par l'Administration du département et confirmés par le Pouvoir exécutif. — Art. 191. Le Directoire exécutif nomme auprès de chaque Administration départementale et municipale, un Commissaire qu'il révoque

(1) LAROUSSE. — Dictionnaire universel. Tome IV. Article *Comité de Sûreté générale*.

« lorsqu'il le juge convenable. Ce Commissaire surveille
« et requiert l'exécution des lois ».

Nous trouvons ensuite : 1^o La Loi du 21 Fructidor an III, relative aux fonctions des Corps administratifs et municipaux, en exécution du Titre VII de l'acte Constitutionnel, dont nous venons de citer quelques articles :
« Art. 1^{er}. Les Agents municipaux des Communes au-
« dessous de 5,000 habitants, outre les actes auxquels
« ils concourent dans la Municipalité du canton, exer-
« ceront les fonctions de Police dans leurs communes
« respectives. — Ils y constateront, par des Procès-Ver-
« baux, les contraventions aux lois de Police, et y
« feront exécuter les arrêtés pris par l'Administration
« municipale. — Art. 3. L'Adjoint pourra même con-
« courir, sur l'invitation de l'Agent municipal, avec lui
« dans tous les actes de Police qui intéressent particu-
« lièrement leur commune ».

2^o La Loi du 10 Vendémiaire an IV, sur la Police intérieure des Communes de la République, qui rend responsable chaque Commune : « des délits commis à force
« ouverte ou par violence sur son territoire par des
« attroupements ou rassemblements armés ou non
« armés, soit envers les personnes, soit contre les pro-
« priétés nationales ou privées, ainsi que des domma-
« ges-intérêts auxquels ils donneront lieu » et prend
plusieurs mesures pour assurer la sécurité publique.

3^o La Loi du 19 Vendémiaire an IV, sur la division du territoire de la République, le placement et l'organisation des Autorités administratives et judiciaires. — Titre II, Art. 9. « La Police et les subsistances sont
« déclarés objets indivisibles d'administration dans
« les cantons de Bordeaux, Paris, Lyon, Marseille : en

« conséquence, ils seront administrés par le Bureau
« Central de chacun de ces cantons, conformément à
« l'art. 184 de la Constitution. — Art. 10. Il y aura des
« Commissaires de Police dans les Communes au-des-
« sus de 5,000 habitants ; les Communes au-dessous de
« 10,000 habitants, n'auront qu'un Commissaire de
« Police ; dans les Communes au-dessus de 10,000 habi-
« tants, il en sera établi un par section. — Les Commis-
« saires de Police pourront exercer leurs fonctions
« dans toute l'étendue de la Commune ou de la Munici-
« palité d'arrondissement à laquelle ils seront attachés.
« — Art. 11. Dans les Cantons de Bordeaux, Lyon, Mar-
« seille et Paris, les Commissaires de Police seront
« nommés et révoqués par le Bureau Central ; il les
« nommera sur une liste triple des places à remplir,
« présentée par la Municipalité d'arrondissement où ils
« devront exercer leurs fonctions. — Dans les autres
« Municipalités au-dessus de 5,000 habitants, la nomi-
« nation et la révocation des Commissaires de Police,
« appartiendront à l'Administration municipale ».

Comme on peut s'en rendre compte, le Directoire qui conserve aux Municipalités le soin de la Police de Sûreté, leur donne, en outre, le droit de nommer et révoquer les Commissaires de Police, jusqu'alors procédant de l'élection ; c'est déjà un grand pas de fait dans le sens de la centralisation administrative. Mais ce ne sera qu'avec le Consulat et l'Empire que triomphera définitivement le principe, qu'il faut réserver au Pouvoir exécutif le droit absolu de nommer les fonctionnaires de tous ordres et soustraire, autant que possible la Police à l'influence détestable des Municipalités.

La loi du 19 Vendémiaire an IV, dispose également que dans les Communes au-dessous de 5,000 habitants,

le soin de la Police est confié à l'Agent Municipal et à son adjoint.

4^o Le Code des délits et des peines du 3 Brumaire an IV qui range les Commissaires de Police parmi les Officiers de Police Judiciaire. — « Art. 21. La Police « Judiciaire est exercée, suivant les distinctions qui « vont être établies, par les Commissaires de Police.... « Art. 28. Les Commissaires de Police, outre les fonctions qui leur sont attribuées dans la Police Administrative, exercent la Police Judiciaire relativement à « tous les délits commis dans leurs arrondissements « respectifs.... »

5^o La Loi du 12 Nivôse an IV qui crée un Ministère de la Sûreté Générale ; celle du 2 Germinal an IV portant que les Commissaires de Police feront arrêter les personnes démunies du passeport prévu par la Loi du 10 Vendémiaire an IV, et veilleront à l'exécution de la Loi du 19 Juillet 1791 exigeant des logeurs en garni, aubergistes, hôteliers, etc., l'inscription sur un registre *ad hoc*, des individus ayant passé une seule nuit chez eux.

Nous arrêterons là nos citations des Lois et Décrets de la période Révolutionnaire et du Directoire concernant la Police.

Cette époque est incertaine, hésitante, elle n'est guidée par aucune idée fixe de système administratif déterminé. Les circonstances, les nécessités du moment la dominant et donnent naissance à une foule d'actes précaires de l'autorité, dont le souvenir seul nous est parvenu.

Au lendemain de l'Assemblée Constituante qui avait renversé tout ce qui existait avant elle : *Administration*,

Justice, Finances, Police, les novateurs furent appelés à appliquer, à une vieille Société, leurs conceptions gouvernementales.

S'ils possédaient beaucoup de bonne volonté, ils se distinguaient surtout par une inexpérience absolue des hommes et des choses.

Ils s'étaient figuré, dans leur enthousiasme, qu'on pouvait élever un édifice social d'un coup de baguette et que le désir de faire bon et bien suppléait à toute science expérimentale.

Partant du principe que toute Souveraineté, tout Pouvoir émane du peuple, les hommes de la Révolution décidèrent que ceux qui détenaient une parcelle de ce Pouvoir, de cette Souveraineté, que les fonctionnaires, en un mot, seraient désignés dorénavant par le suffrage de leurs concitoyens.

C'est ainsi que les Commissaires de Police eux-mêmes, furent d'abord élus. Nous avons vu qu'ils devaient être pris parmi les habitants de la circonscription où ils allaient exercer leurs fonctions et qu'ils dépendaient des municipalités et autres administrations locales.

Cet état de choses dura jusqu'au Directoire, non sans soulever de vives protestations, non sans qu'on se soit aperçu qu'un pareil système était défectueux, peu compatible avec une saine conception de la Police. La Loi du 19 Vendémiaire an IV y remédia en partie, en transportant le droit de nommer et révoquer les Commissaires de Police aux Municipalités Communes et Cantonales.

CHAPITRE II

La Police sous le Consulat et le Premier Empire. — Son Organisation par Bonaparte.

Le mouvement de réaction contre l'élection des fonctionnaires une fois commencé, alla s'accroissant de plus en plus : l'anarchie qui régnait partout, sous le Directoire, fit bientôt sentir le besoin d'une Administration fortement centralisée, dont les agents ne dépendraient plus ni du caprice ni de l'intrigue.

C'est alors que Bonaparte, profitant de la lassitude universelle, de la popularité enthousiaste dont son nom, ses triomphes, sa jeunesse étaient l'objet, se substitua à la représentation nationale et prit en mains les rênes du pouvoir.

Son action se fit aussitôt sentir dans toutes les branches de l'Administration, qu'il modela suivant les conceptions de son génie puissant de despote ennemi de toute contradiction.

Autant, avant lui, les libertés, l'autonomie régionales avaient été développées, respectées, exagérées même, autant, à partir de son avènement, le réseau centralisateur s'étendit sur la France, étouffant la moindre velléité d'indépendance. Tout avait procédé de l'élection et remonté des extrémités à la tête. Avec Bonaparte, le suffrage populaire devint un mythe et l'impulsion, la

vie, le mouvement partit de la tête, du centre pour aller animer les extrémités du corps social.

Jamais, même sous Louis XIV, la France ne subit un joug aussi décevant, un absolutisme aussi formidable.

La Constitution du 22 frimaire an VIII, les nombreux Décrets et Lois promulgués sous le Consulat et l'Empire constituent encore, à l'heure actuelle, notre véritable Code de Droit administratif.

La Constitution de l'an VIII remit au Premier Consul la nomination des fonctionnaires de toutes catégories.

La Loi du 28 pluviôse an VIII, toujours en vigueur, qui consacre définitivement la division de la France en Départements, Arrondissements, Cantons, Communes, institue les divers organes — exécutif et délibérant — qui doivent administrer ces portions de territoire et les met, même ceux qui paraissent provenir de l'élection, sous la dépendance du Pouvoir Central.

Cette Loi met à la tête de chaque Département un fonctionnaire du nom de *Préfet*; dans tous les Arrondissements, un *Sous-Préfet*. Elle crée les *Commissaires généraux de Police* dans les villes de cent mille habitants et au-dessus et réorganise l'institution, déjà existante, des *Maires*, *Adjoints* et *Commissaires de Police*.

Les Préfets, par la façon dont ils sont nommés, leurs attributions, la dépendance étroite où ils se trouvent du Gouvernement, les aptitudes qu'ils doivent posséder sont les descendants, les successeurs immédiats des *Intendants des Provinces*.

Et, de même que ceux-ci avaient, pour les suppléer, les aider dans l'exercice de leurs multiples fonctions des *subdélégués*, les nouveaux venus furent assistés par des fonctionnaires appelés *Sous-Préfets*.

Une différence, essentielle pourtant, est à retenir entre les *Subdélégués* et les *Sous-Préfets* : c'est que ceux-ci sont à la discrétion du Gouvernement tout comme le Préfet, ont des attributions définies par les lois, tandis que ceux-là étaient les créatures des Intendants qui fixaient eux-mêmes leur nombre et l'étendue de leur mandat.

Donnons ici ce qui, de la loi du 28 pluviôse an VIII, nous intéresse :

Titre II. — Art. 2. « Il y aura dans chaque départe-
« ment un Préfet... — Art. 3. Le Préfet sera chargé seul de
« l'Administration. — Art. 11. Il y a un Sous-Préfet dans
« chaque Arrondissement. — Art. 12. Dans les Villes,
« Bourgs et autres Lieux pour lesquels il y a maintenant
« un Agent Municipal et un Adjoint et dont la population
« n'excède pas deux mille cinq cents habitants, il y aura
« un *Maire* et un *Adjoint* ; dans les Villes ou Bourgs de
« de deux mille cinq cents à cinq mille habitants un
« *Maire* et deux *Adjoints* ; dans les Villes de cinq mille à
« dix mille habitants un *Maire*, deux *Adjoints* et un
« *Commissaire de Police* ; dans les Villes dont la popula-
« tion excédera dix mille habitants, outre le *Maire*, deux
« *Adjoints* et un *Commissaire de Police*, il y aura un
« *Commissaire de Police* par dix mille habitants d'excé-
« dant. — Art. 14. Dans les villes de cent mille habitants
« et au-dessus, il y aura un *Maire* et des *Adjoints*... il y
« aura de plus un *Commissaire Général de Police*, auquel
« les *Commissaires de Police* seront subordonnés et qui
« sera subordonné au *Préfet* ; néanmoins, il exécutera
« les ordres qu'il recevra immédiatement du Ministre de
« la Police. — Art. 16. A Paris, dans chacun des Arrondis-
« sements Municipaux, un *Maire* et deux *Adjoints* seront
« chargés de la partie Administrative.... — Un *Préfet*

« de Police sera chargé de ce qui concerne la Police et
« aura sous ses ordres des *Commissaires* distribués dans
« les douze municipalités... — Art. 18. Le premier
« Consul nommera les *Préfets*, les *Sous-Préfets*, les
« *Maires* et *Adjoint*s des Villes de plus de cinq mille
« habitants, les *Commissaires Généraux* et *Préfet de Police*
« dans les Villes où il en sera établi. »

La nomination des simples *Commissaires de Police* dont ne parle pas l'art. 18 de la loi du 28 pluviôse an VIII a été dévolue au premier Consul, par l'arrêté du 19 nivôse an VIII, qui dispose que ces fonctionnaires seront proposés par le Ministre d'Etat chargé de la Police générale.

Le Ministère de la Police, dont l'existence a été de courte durée, fut créé dans un but politique, par le Directoire, le 1^{er} Janvier 1796. Le Gouvernement des Consuls le supprima le 14 septembre 1802. Sous le premier Empire il fut rétabli de nouveau et se maintint du 10 Juillet 1804 jusqu'à la chute de ce régime.

Depuis lors cette institution n'a plus reparu qu'occasionnellement, dans des circonstances exceptionnelles de troubles et d'agitation politique. C'est ainsi qu'on la retrouve sous la Restauration du 21 Mars 1815 au 29 septembre 1818, avec Fouché, Pelet (de la Lozère) et Decazes comme titulaires et après le coup d'Etat de 1851, du 22 Janvier 1852 au 21 Juin 1853, avec de Maupas.

La période révolutionnaire avait mis à la tête de toutes les divisions territoriales : départements, districts, communes, des assemblées délibérantes chargées d'exécuter elles-mêmes leurs propres décisions.

Bonaparte, partant de ce principe que, si délibérer est le fait de plusieurs, gouverner est le fait d'un seul, enleva aux diverses assemblées, qu'il réorganisa à sa

façon, toute ingérence dans l'administration active du pays. Tout au plus purent-elles donner des avis aux *Préfets, Sous-Préfets, Maires*, placés à côté d'elles, sans que ceux-ci fussent le moins du monde obligés de s'y conformer.

Le Gouvernement central ne se heurta plus ainsi aux résistances locales, les administrateurs étant son émanation directe, ses représentants, qu'il brisait à la moindre velléité d'indépendance.

Ces administrateurs eurent en mains la direction, dans les lieux soumis à leur autorité, de la Police générale de la France ; le Préfet dans son département, le Sous-Préfet dans son arrondissement, le Maire dans sa commune. L'impulsion était donnée par le Ministre de la Police, qui, en retour, recevait et concentrait dans ses cartons, les rapports émanant journellement de ses agents, de tous les points du territoire.

Le Consulat et l'Empire eurent, on le sait, une conception particulière de la Police : son utilité, à leurs yeux, sa seule raison d'être, ils les plaçaient dans les services politiques qu'ils en recevaient.

Aucune attention sérieuse ne fut attachée, sous ces régimes, à la *Police administrative*, à la *Police judiciaire*, à la *Police municipale*, à la *Police générale même* : la Police politique, seule compta, seule fut appréciée. Et cette manière de comprendre, de voir, de sentir les choses, renouvelée de l'ancien Régime, n'a pas peu contribué, on le comprend aisément, à jeter la suspicion et la défaveur sur les hommes ayant, à un titre quelconque des rapports avec cette Institution.

Le Décret impérial du 10 Juillet 1804 — 21 Messidor

an XII, qui rétablissait le Ministère de la Police, divisa le territoire de l'Empire en quatre circonscriptions de Police à la tête de chacune desquelles fut placé un *Conseiller d'Etat*.

Ces *Conseillers d'Etat* tenaient tous les jours des audiences publiques où ils recevaient les plaintes verbales et écrites des citoyens lésés, de quelque manière que ce fut, du fait des gens et des ordonnances de Police. De plus, réunis au Ministre de la Police, ils s'assemblaient hebdomadairement, pour examiner les réclamations qui leur paraissaient de grande importance.

Ainsi au sommet de l'échelle : le *Ministre de la Police*, et ses quatre *coadjuteurs*, les *Conseillers d'Etat* ; ensuite les *Préfets de Police*, les *Préfets de départements*, les *Commissaires généraux de Police* ; encore plus bas : les *Sous-Préfets*, les *Maires*, les *Adjoints*, les *Commissaires de Police*, les *Officiers de Gendarmerie* ; enfin tout au bas, les *agents de Police*, les *Gardes-champêtres*, les *Gardes forestiers*, et une nuée de *mouchards*, d'*indicateurs*, de *dénonciateurs*.

Cette formidable hiérarchie couvrait, enveloppait ainsi qu'un réseau aux mailles très fines, tout l'Empire français. Quels services n'eut-elle pas rendus à la patrie, à l'humanité entière, si toutes les forces, les intelligences, les ardeurs qu'elle recélait, n'avaient point été surtout employées à un détestable ouvrage : l'espionnage politique !

Diverses dispositions ultérieures complétèrent la Loi du 28 *Pluviôse an VIII*.

Nous citerons particulièrement l'*Arrêté réglementaire du 17 Ventôse an VIII* qui ordonnait, entre autres choses aux *Préfets*, de faire chaque année, une tournée d'en-

semble dans son département. — Art. 5. « Le Préfet
« fera chaque année une tournée dans son département :
« il en prévendra les Ministres avec lesquels il aura à
« correspondre, il rendra compte à chacun, en ce qui le
« concerne, des résultats de ses tournées ; » les Arrêtés
réglementaires du 12 *Messidor an VIII* et du 5 *Brumaire
an IX* qui déterminent les fonctions respectives du *Pré-
fet de Police de Paris* et des *Commissaires Généraux* des
départements. Nous les résumons ci-après : ces Fonc-
tionnaires délivrent des passeports pour les déplace-
ments à l'intérieur ; ils surveillent les mendiants, les
vagabonds, les maisons garnies, les maisons publiques,
les prisons, les Bourses de Commerce, les Poids et
Mesures, le Commerce des Matières précieuses, les Lieux
publics, les Halles et Marchés, les Rivières, l'Imprimerie,
la Librairie, et font exécuter les Lois qui se rapportent
à ces objets ; ils doivent prévenir les attroupements et
les réunions tumultueuses ; ils délivrent les permissions
de petite voirie ; ils procurent la liberté des voies publi-
ques, la salubrité de la ville, et sont chargés de pourvoir
aux mesures contre les incendies, les inondations, les
accidents, etc. ; ils commandent la Garde Nationale et
la Gendarmerie pour l'exercice de leurs fonctions et, en
cas de besoin, ils requièrent toutes les autres forces
militaires. Comme conséquence et sanction des prescrip-
tions qui précèdent, le *Préfet de Police* et les *Commis-
saires Généraux* ont le droit de prendre, quand ils le
jugent à propos, des *Arrêtés de Police* sur les objets qui
leur sont confiés.

Le Pouvoir réglementaire des Maires et autres Offi-
ciers Municipaux, pour ce qui concerne la Police, avait
déjà été prévu par les Lois de la Révolution qui recon-

naissent, en ces matières, l'autonomie communale sauf, toutefois, l'observation des Lois d'intérêt général : « Les
« corps Municipaux auront deux espèces de fonctions à
« remplir, les unes propres au Pouvoir Municipal, les
« autres propres à l'Administration Générale de l'Etat
« et déléguées par elle aux Municipalités. — Art. 49. Les
« fonctions propres au Pouvoir Municipal, sous la sur-
« veillance et l'inspection des Assemblées Administra-
« tives sont, 1^o 2^o 3^o 4^o... 5^o De faire jouir les habitants
« des avantages d'une bonne Police notamment, etc.,
« etc. — Art. 50. Quant à l'exercice des fonctions pro-
« pres au Pouvoir Municipal, toutes les délibérations,
« pour lesquelles la convocation du Conseil Général de
« la Commune est nécessaire suivant l'art. 54 ci-dessus,
« ne pourront être exécutées qu'avec l'approbation de
« l'Administration ou du Directoire du département...
« — Art. 56. Loi du 4 Décembre 1789. »

Or l'art 54, visé dans l'art. 56, énumère les objets pour lesquels la réunion du Conseil Général de la Commune est obligatoire : comme il passe sous silence ce qui a trait à l'Administration de *la Police*, nous pouvons en conclure, que le *Maire et les Officiers Municipaux*, pouvaient, et pouvaient seuls, prendre toutes les mesures, par voie d'arrêtés qu'ils pensaient utiles ou nécessaires.

Du reste, les Instructions explicatives de la Loi précitée, données par l'Assemblée Nationale, confirment bien notre manière de voir. Le § 3 de ce document intitulé — *Des Fonctions des Corps Municipaux* — établit en effet que : « Ces fonctions — celles détaillées dans l'art. 50,
« notamment le n^o 5, qui se rapporte à la Police locale
« — sont propres au Pouvoir municipal, parce qu'elles
« intéressent directement et particulièrement chaque
« Commune que la Municipalité représente. Les

« Membres des Municipalités ont le droit propre et personnel de délibérer et d'agir en tout ce qui concerne ces fonctions vraiment municipales. La Constitution les soumet, seulement dans cette partie, à la surveillance et à l'inspection des Corps administratifs. . . . »

La Loi des 16-24 Août, Titre 1^{er}, Art. 11, dit de son côté : « *Les Corps Municipaux* veilleront et tiendront la main, dans l'étendue de chaque Municipalité, à l'exécution des Lois et des Règlements de Police. »

Enfin la Loi des 19-22 Juillet 1791 est plus explicite encore ; elle déclare dans son Titre 1^{er}, art. 46, que : « *Le Corps Municipal*, néanmoins, pourra. . . . faire des Arrêtés sur les objets qui suivent : N^o 1. *Lorsqu'il s'agira d'ordonner les précautions locales sur les objets confiés à sa vigilance et à son autorité par les Art. 3 et 4 du Titre XI du Décret sur l'organisation judiciaire.* »

Nous avons déjà parlé en temps opportun, mais à un autre point de vue, de ces Lois Municipales. Nous verrons, par la suite, les dispositions Législatives qui se sont succédées jusqu'à nos jours, admettre de plus en plus le Pouvoir réglementaire des Autorités administratives.

Nous avons vu le premier Consul installer, avec des attributions très étendues des *Commissaires généraux de Police*, dans les villes ayant plus de 100,000 habitants. Bien qu'ils fussent placés sous les ordres des Préfets des départements, ceux-ci s'offusquèrent vite de la puissance de ces subordonnés, qu'ils trouvaient trop grande.

Les conflits entre ces deux sortes de Fonctionnaires devinrent tellement nombreux et importants que, pour tout concilier, le Gouvernement rendit le Décret réglementaire du 23 *Fructidor an XIII*, qui modifia sur plu-

sieurs points celui du 5 *Brumaire an IX*, et eut pour résultat immédiat d'accentuer la suprématie des *Préfets* sur les *Commissaires généraux de Police*.

Ces derniers n'eurent plus le droit de commander la force publique, mais seulement de la requérir et leurs arrêtés de Police furent soumis à l'approbation préfectorale.

La lutte, malgré ces importantes concessions accordées aux *Préfets*, se poursuivit sourde, opiniâtre entre ces deux éléments qui se jalousaient, se détestaient et ne parvenaient point à s'entendre. Aussi les *Commissaires Généraux* ne survécurent point au Régime qui les avait institués : dès les premiers mois de la restauration, le 28 *Mars 1815*, un décret les supprima purement et simplement et, depuis cette époque, aucun gouvernement n'a songé à les rétablir.

Entre temps le Code d'Instruction criminelle, coordonnant les principes déjà posés dans les Lois du 30 *Avril 1790*, 20 *Janvier 1791*, 19 *Juillet 1791*, 16 *Septembre 1791*, la *Constitution de l'an III* et le Code du 3 *Brumaire an IV*, et simplifiant l'Administration de la Justice répressive, vit le jour. Voté en 1808, il fut mis en vigueur le 1^{er} *Janvier 1811*. A l'heure actuelle il existe encore, ayant résisté presque intact à nos Révolutions, à nos perpétuels changements de régimes et de Constitutions.

Si nous en parlons, c'est qu'il réorganisa la Police Judiciaire, dont il renforça le personnel, par l'adjonction du *Préfet de Police de Paris* et des *Préfets des départements* et qu'il confirma à tous ces Officiers le droit, dans l'exercice de leurs fonctions, de requérir la force publique.

Quelle est, en conséquence, la composition du Ministère Public, et quels principes y président ?

Remontons quelque peu en arrière. Sous la Révolution on avait partagé, remis à deux Magistrats, portant : l'un le nom d'*Accusateur public* et l'autre celui de *Commissaire* (du Roi ou du Pouvoir exécutif), les diverses attributions du Ministère Public, résumées aujourd'hui dans la même main.

Cet état de choses créé par la loi des 16-24 Août 1790, confirmé par celle des 6-27 Mars 1791 et la Constitution de l'an III fut radicalement modifié par l'art. 63 du Titre V de la Constitution du 22 frimaire an VIII qui décide que : « la fonction d'*Accusateur public* près d'un « *Tribunal Criminel* est remplie par le *Commissaire* du « *Gouvernement*. »

Le Code d'Instruction criminelle consacre définitivement ce système.

« Livre I^{er}. — De la Police judiciaire et des Officiers
« de Police qui l'exercent. — Chapitre premier. — De la
« Police judiciaire. — Art. 8. La Police judiciaire
« recherche les crimes, les délits et les contraventions,
« en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux
« Tribunaux chargés de les punir. — Art. 9. La Police
« judiciaire sera exercée par les *Gardes champêtres* et les
« *Gardes forestiers* ; par les *Commissaires de Police* ; par
« les *Maires* et les *Adjoints de Maire* ; par les *Procureurs*
« *impériaux* et leurs *Substituts* ; par les *Juges de Paix* ; par
« les *Officiers de Gendarmerie* ; par les *Commissaires*
« *généraux de Police* et par les *Juges d'Instruction*. —
« Art. 10. Les *Préfets des départements* et le *Préfet de*
« *Police de Paris* pourront faire personnellement ou
« requérir les Officiers de Police judiciaire, chacun en
« ce qui le concerne de faire tous actes nécessaires à

« l'effet de constater les crimes, délits et contraventions
« et d'en livrer les auteurs aux Tribunaux chargés de
« les punir, conformément à l'article 8 ci-dessus. —
« Art. 25. — *Les Procureurs impériaux et tous autres*
« *Officiers de Police judiciaire auront, dans l'exercice de*
« *leurs fonctions, le droit de requérir directement la force*
« *publique* (1) ».

L'expression de Police judiciaire n'a pas toujours la même étendue, la même compréhension. Parfois elle désigne tous les actes, sans exception, de la Justice répressive, depuis le jour de la découverte du crime, du délit, de la contravention, jusqu'au moment où l'auteur est déféré aux Tribunaux compétents pour en connaître. Et c'est de cette façon que l'entend l'art. 8 du Code d'Instruction criminelle quand il dit que : « La Police
« judiciaire recherche les crimes, les délits et les con-
« traventions, en rassemble les preuves et en livre les
« auteurs aux Tribunaux chargés de les punir ». D'autres fois elle comprend les seules opérations qui précèdent l'Instruction proprement dite, c'est-à-dire les recherches auxquelles se livrent les Officiers de Police judiciaire, ayant pour but d'éclairer le Ministère public et celles que celui-ci accomplit jusqu'au moment où, complètement édifié, il renvoie le coupable, soit devant le Juge d'Instruction, soit directement devant les Tribunaux.

Dans chaque arrondissement il y a un *Juge d'Instruction* et un *Procureur de la République*. Le Code d'Instruc-

(1) Voir, quant à la manière de procéder de ces officiers de Police judiciaire, le livre premier du Code d'Instruction criminelle.

tion criminelle, art. 48 et 50, donne à ce dernier *des suppléants, des auxiliaires* ayant, chacun dans son ressort respectif, des pouvoirs analogues aux siens. Ce sont : *les Juges de Paix, les Commissaires de Police, les Maires, les Adjoints des Maires, les Officiers de Gendarmerie.*

Les Commissaires de Police et à leur défaut *le Maire ou ses Adjoints*, ont qualité pour constater dans leur Commune « les contraventions de Police, même celles qui « sont sous la surveillance spéciale des *Gardes forestiers* « et *champêtres* à l'égard desquels ils auront concurrence « et même prévention. »

Lorsque le *Commissaire de Police* ne se trouve pas présent quand une contravention se commet, il est toujours présumé empêché.

Quelques autres prescriptions concernant les *Commissaires de Police* se rencontrent dans le Code d'Instruction criminelle : nous reproduisons les articles qui les énoncent :

« Art. 12. Dans les communes divisées en plusieurs arrondissements, les *Commissaires de Police* « exerceront ces fonctions dans toute l'étendue de « la Commune où ils sont établis, *sans pouvoir alléguer* « *que les contraventions ont été commises hors de l'arrondissement particulier auquel ils sont préposés. Ces* « *arrondissements ne limitent ni ne circonscrivent leurs* « *pouvoirs respectifs, mais indiquent seulement les termes* « *dans lesquels chacun d'eux est plus spécialement astreint* « *à un service constant et régulier de ses fonctions. —* « Art. 13. Lorsqu'un des *Commissaires de Police* d'une « même Commune se trouvera légitimement empêché celui de l'arrondissement voisin est tenu de le « suppléer sans qu'il puisse retarder le service, pour « lequel il sera requis, sous prétexte qu'il n'est pas le

« plus voisin du Commissaire empêché ou que l'empêchement n'est pas légitime ou n'est pas prouvé ».

Tous les Officiers de Police judiciaire, dont nous venons de nous occuper, sont soumis à la surveillance de la *Cour d'Appel* et du *Procureur général* près cette Cour, qui, chose curieuse, n'est point lui-même Officier de Police judiciaire.

Il faut excepter de *cette surveillance*, le *Préfet de Police de Paris* et les *Préfets des départements*.

Les règles qui, en France, régissent le Ministère Public, sont au nombre de quatre : 1° Toute Juridiction pénale, depuis le Tribunal de simple Police, jusqu'à la Cour d'Assises et la Cour de Cassation, doit être pourvue d'un Ministère Public — aucune peine ne peut être prononcée, aucun jugement ne peut être rendu hors sa présence et avant qu'il ait présenté ses réquisitions ; 2° les Magistrats du Ministère Public sont tous unis par le lien hiérarchique, — au sommet le *Procureur Général*, ses *Substituts*, les *Avocats Généraux* — vient ensuite le *Procureur de la République avec ses Substituts* — et enfin, le *Commissaire de Police*, le *Maire* et ses *Adjoints*. — Et cette hiérarchie est effective, c'est-à-dire qu'elle donne à tous ceux qui en font partie, le droit d'observation, de réprimande, d'injonction, de surveillance sur les Fonctionnaires de rang inférieur ; 3° ils sont révocables et amovibles ; 4° ils exercent l'Action publique en vertu d'une pleine et entière délégation.

Le Ministère Public près les Tribunaux de *Première Instance*, les *Cours d'Appel*, la Cour de Cassation, prend le nom de *Parquet* ; il se compose souvent de plusieurs Magistrats dont la réunion forme une unité morale, individuelle. Ils se substituent les uns les autres, se

remplacent, se représentent, de sorte que chacun d'eux peut parfaitement terminer les opérations commencées par son collègue.

Et cela se conçoit, puisque c'est toujours *au nom de la Société tout entière dont ils sont les délégués, les mandataires, qu'ils agissent, poursuivent, requièrent.*

Les *Tribunaux de simple Police* possèdent un Ministère Public, qui se compose d'une seule personne : le *Commissaire de Police* et à son défaut, le *Magistrat désigné par l'art. 144 du Code d'Instruction Criminelle cité plus bas.*

C'est le *Juge de Paix* seul qui, aujourd'hui, préside le *Tribunal de simple Police* dans le canton. La Loi du 27 Janvier 1873 (*nouvel article 188 du Code d'Instruction criminelle*), consacre cette disposition. Auparavant la connaissance des contraventions était dévolue au *Juge de Paix* et au *Maire*, suivant les règles et les distinctions portées dans les Art. 139-140 et 141 du *Code d'Instruction criminelle*, abrogés par la Loi du 27 Janvier 1873.

En ce qui concerne le *Ministère Public*, près ce Tribunal, l'Art. 144 du même Code (Loi du 27 Janvier 1873), abroge toute la Législation antérieure et décide que :
« Les fonctions du *Ministère Public* pour les faits de
« Police, seront remplies par le *Commissaire* du lieu où
« siège le Tribunal. — S'il y a plusieurs *Commissaires*
« de Police au lieu où siège le Tribunal, le *Procureur*
« Général près la Cour d'Appel nommera celui ou ceux
« d'entre eux qui feront le service. — En cas d'empê-
« chement du *Commissaire* de Police du chef-lieu, ou
« s'il n'en existe point, les fonctions du Ministère
« Public seront remplies, soit par un *Commissaire* rési-
« dant ailleurs qu'au chef-lieu, soit par un suppléant

« du Juge de Paix, soit par le Maire ou l'Adjoint du chef-
« lieu, soit par un des Maires ou Adjoints d'une autre
« Commune du canton, lequel sera désigné à cet effet,
« par le Procureur général pour une année entière et
« sera, en cas d'empêchement, remplacé par le Maire,
« par l'Adjoint ou par un Conseiller Municipal du chef-
« lieu de canton. »

Cette Loi du 27 Janvier 1873 qui a enlevé aux Maires et aux Adjoints toute Juridiction pénale, il fallait, selon nous, qu'elle allât plus loin, en leur enlevant, non seulement le droit d'être Ministère Public, mais encore le caractère d'*Officier de Police Judiciaire* que leur accorde l'*art. 9 du Code d'Instruction criminelle*. Il est inadmissible que ces personnages, surtout maintenant qu'ils sont nommés au hasard de l'élection, figurent au même titre que les *Juges de Paix*, les *Commissaires de Police*, les *Officiers de Gendarmerie*, dans la hiérarchie Judiciaire, soient *auxiliaires du Procureur de la République*, et puissent, le cas échéant, faire servir les rigoureux et redoutables pouvoirs qu'ils tiennent de la Loi, au service des passions locales et politiques.

« L'Institution du Ministère Public existe aujourd'hui
« dans presque tous les pays Européens. Dans les pays
« Austro-Hongrois une Loi du 9 Avril 1877 créa le Mi-
« nistère Public près les Justices de Paix, qui n'en
« avaient pas encore. Le Code de procédure pénal alle-
« mand proclame que le Juge ne peut être saisi que
« par le Ministère Public. En Angleterre cependant le
« système accusatoire est encore en vigueur. La pour-
« suite peut être intentée par toute personne qu'elle ait
« été lésée ou non. Les Magistrats n'ont pas le droit
« d'informer contre une personne sans qu'elle ait été

« l'objet d'une accusation précise, et la Loi ne leur
« donne pas, sauf dans certains cas, le droit de se por-
« ter accusateur. Au reste la poursuite est intentée quel
« que soit l'accusateur au nom du Souverain et toutes
« les formes indiquent que le débat a lieu entre le pré-
« venu et la Reine. Le système accusatoire anglais,
« comme le système accusatoire romain, ne repose donc
« pas sur l'idée barbare que le crime ou le délit n'est
« qu'un dommage privé, mais bien plutôt sur cette idée
« que chaque citoyen, ayant le droit et le devoir de dé-
« fendre l'intérêt public, a le droit et le devoir de pour-
« suivre le fait délictueux. Toutefois, il y a un mouve-
« ment en Angleterre pour changer ce système. Le Code
« de procédure pénale Autrichien de 1873 a inauguré un
« système intermédiaire entre le système accusatoire et
« le système inquisitorial. Sauf le cas où le délit a un
« caractère absolument privé les actes punissables sont
« du domaine de l'accusation publique qui est exercée
« par le Ministère Public. (Art. 2.) Seulement le Minis-
« tère Public peut se désister de l'action publique, ce
« qui entraîne abandon de la procédure et dessaisis-
« sement des Juges : mais alors la partie civile a le droit
« de reprendre l'action publique dans les trois jours de
« la notification du dessaisissement (1). »

Nous savons que le régime impérial se maintint à l'extérieur par ses victoires inouïes et à l'intérieur par sa Police fortement disciplinée et organisée. Nous ne citerons pas les lois de circonstance souvent terribles que Napoléon et ses ministres élaborèrent, sous le fallacieux prétexte de la raison d'Etat et qui, du reste, n'ont

(1) GARRAUD. *Droit Criminel*. — *Du Ministère Public*.

point survécu à la ruine irrémédiable de l'Empire.

Nous ne pouvons, pourtant, laisser de côté le Décret du 25 Mars 1811, qui réorganisa l'administration de la Police et fortifia encore, si possible, la hiérarchie créée par la Loi du 28 Pluviôse an VIII et le Décret du 21 Nivôse an XII.

« Les fonctionnaires du Ministère (de la Police) furent
« divisés en 4 classes : — La première se composait des
« Directeurs généraux de Police, la deuxième des Com-
« missaires généraux de Police ; la troisième, des Com-
« missaires spéciaux de Police ; la quatrième, des Com-
« missaires particuliers des villes. — Pour être Commissaire
« spécial il fallait être âgé de 25 ans, justifier d'un revenu
« personnel de 2.000 francs ou d'une pension équiva-
« lente assurée au titulaire par sa famille, ou d'une
« pension de retraite provenant d'un service public
« quelconque. — Les Commissaires généraux ne pou-
« vaient être choisis que parmi les Commissaires spé-
« ciaux ; les Commissaires spéciaux parmi les Commis-
« saires particuliers des villes, et on ne pouvait être
« nommé Directeur qu'après avoir rempli les fonctions
« de Commissaire général (1). »

M. Dayre, auquel nous empruntons ces quelques lignes, se lamente parce que la hiérarchie de la Police n'a pas été conservée telle que la concevait le Gouvernement impérial et qu'un Décret (déjà cité) du 28 Mars 1815 ait supprimé les Directeurs généraux de Police et les Commissaires généraux qui, avec le Ministère de la Police, paraissent chers à son cœur.

Nous nous permettrons humblement de ne point être de son avis. Il est fort heureux, au contraire, qu'on ait

(1) DAYRE. *Manuel des candidats aux fonctions de Commissaires et Inspecteurs de Police*, page 17.

abandonné les procédés inquisitoriaux et brisé l'instrument de despotisme dont le premier Empire s'était servi avec une maëstria remarquable, car c'est uniquement à cela que la Police doit son fâcheux renom et le discrédit dans lequel elle est tombée et dont elle a tant de peine à se relever.

Nous demandons, nous aussi, une police fortement constituée et hiérarchisée : non plus, comme à cette époque, pour servir les rancunes du pouvoir, mais afin qu'elle puisse accomplir sa haute mission et rendre les services d'ordre public, d'assainissement moral et matériel qui, seuls, rentrent logiquement dans ses attributions.

CHAPITRE III

La Police de 1815 à 1851

Louis XVIII, restauré sur le Trône, conserva les innovations administratives de l'Empire : *Préfets, Sous-Préfets, Maires, Commissaires de Police*, etc., restèrent en fonctions avec les attributions qu'ils possédaient sous le précédent Souverain.

Toutefois le Décret des 28 Mars-6 Avril 1815, supprima les *Commissaires généraux de Police*, les *Directeurs de Police* et les *Commissaires spéciaux de Police*.

Quant au *Ministère de la Police*, il fut lui-même aboli par la Loi du 19 Septembre 1818 et remplacé par une *Direction générale de la Police*, mise sous les ordres du Ministère de l'Intérieur et qui dirigeait la *Police départementale* et la *Préfecture de Police de Paris*.

La *Direction générale de la Police* ne vécut que fort peu de temps ; la Loi du 21 Février 1820 y mit fin et institua en son lieu la *Direction de la Sûreté Générale*.

De ce moment jusqu'au règne de Napoléon III, la *Préfecture de Police* et la *Direction de la Sûreté Générale*, quoique toutes deux dépendant du *Ministère de l'Intérieur*, furent complètement indépendantes l'une de l'autre : la première se bornait à l'Administration de la Police Parisienne, tandis que la seconde avait uniquement dans ses attributions, l'organisation de la Police de Province.

La Restauration n'introduisit aucune modification essentielle dans le Régime départemental et communal.

Pour trouver quelque changement sérieux en ces matières, il nous faut arriver à la Monarchie de Juillet, sous laquelle intervinrent une série de Lois dont il nous faut parler, car elles intéressent la Police.

Nous rencontrons tout d'abord la *Loi du 21 Mars 1831* sur l'Organisation Municipale. Nous y trouvons : « Art. 1^{er}. Le Corps Municipal de chaque Commune « se compose du *Maire*, de ses *Adjoints*..... — Art. 2. Il « y aura *un seul Adjoint* dans les Communes de 2,500 « habitants et au-dessous ; *deux* dans celles de 2,500 à « 10,000 habitants, et, dans les Communes d'une popu- « lation supérieure, *un Adjoint* de plus par chaque « excédant de 20,000 habitants. (Loi du 28 Pluviôse an « VIII). — Art. 3. Les *Maires* et les *Adjoint*s sont nom- « més *par le Roi*, ou en son nom *par le Préfet*. Dans « les Communes qui ont 3,000 habitants et au-dessus, « ils sont nommés par le Roi ainsi que dans les chefs- « lieux d'arrondissement quelle que soit la population. « Ils peuvent être suspendus par un arrêté du Préfet, « mais ils ne sont révocables que par une Ordonnance « du Roi. — Art. 6. Ne peuvent être *ni Maires*, *ni Ad-* « *joins*..... 7^o les Commissaires et Agents de Police. »

Cette prohibition, concernant les fonctionnaires proprement dits de la Police, apparaît pour la première fois dans la loi du 21 Mars 1831 ; elle sera reproduite, dès lors, dans toutes les dispositions concernant l'organisation municipale ou départementale.

Vient ensuite la loi du 22 *Juin 1833* sur les Conseils généraux et les Conseils d'arrondissement. Elle déclare dans son art. 5, § 1^{er}, que : « ne pourront être nommés

« membres des Conseils Généraux, les *Préfets*, *Sous-Préfets*, etc. », et l'art. 25 de cette même loi décide que :
« les incompétibilités prononcées par l'art. 5 sont
« applicables aux *Conseillers d'arrondissement*. »

Le Gouvernement de Juillet a sagement agi en écartant des Assemblées locales les représentants directs de l'administration active : leur dépendance absolue du pouvoir central les rend, en effet, inaptes à remplir un mandat électif.

Nous citerons encore : la loi du 18 *Juillet 1837* sur l'administration municipale : Art. 9. « Le maire est
« chargé sous l'autorité de l'administration supérieure...
« 3^o De l'exécution des mesures de sûreté générale....
« Art. 10. Le Maire est chargé, sous la surveillance de
« l'administration supérieure : 1^o De la Police municipale, de la Police rurale et de la Voirie municipale, et
« de pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs.
« Art. 11. Le Maire prend des arrêtés à l'effet : 1^o D'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par
« les lois à sa vigilance et à son autorité ; 2^o De publier
« de nouveau les Lois et Règlements de police et de rappeler les citoyens à leur observation.
« Art. 13. Le Maire nomme les Gardes champêtres sauf
« l'approbation du conseil municipal. Ils doivent être agréés et commissionnés par le Sous-Préfet. Ils peuvent être suspendus par le Maire, mais le Préfet peut
« seul les révoquer.
« Art. 15. Dans le cas où le *Maire* refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la
« Loi, le *Préfet*, après l'en avoir requis pourra y procéder
« d'office par lui-même ou par un délégué spécial. »

C'est sous le règne de Louis-Philippe que se place l'établissement des chemins de fer.

Dès lors, il n'y eut plus de contrées inaccessibles à l'homme.

Aussi les criminels se réjouissaient-ils à la pensée qu'ils pourraient désormais se soustraire rapidement aux investigations gênantes de la Police.

Celle-ci, à son tour, ne demeura point inactive et, entrant résolument dans la voie du progrès, utilisa les facilités nouvelles de communication pour faire la chasse aux malfaiteurs.

D'autre part, il était urgent de veiller sur la sécurité des voyageurs et de s'assurer que toutes les mesures qu'elle nécessitait avaient bien été prises. De là naquit la *Police dite des chemins de fer*.

Sur elle, nous avons la Loi fondamentale du 15 Juillet 1845 et l'Ordonnance royale du 15 Novembre 1846 encore en vigueur.

La Loi du 15 Juillet 1845 est toute administrative, dans ses deux premiers titres qui s'occupent : « *Des mesures relatives à la conservation des chemins de fer* » et « *des contraventions de voirie commises par les concessionnaires ou fermiers des chemins de fer* ».

Quant au titre III, il prescrit : « *Les mesures relatives à la sûreté de la circulation sur les chemins de fer* », et prévoit des peines très sévères contre ceux qui, volontairement ou non, auront porté atteinte à la sécurité de la voie, à la santé ou à la vie des voyageurs et employés.

L'Ordonnance du 15 Novembre 1846 entre dans des détails minutieux sur la manière d'exploiter les lignes de chemins de fer et institue *les agents chargés de la surveillance* au point de vue judiciaire.

Titre VI. — Art. 51. « La surveillance de l'exploitation des chemins de fer s'exercera concurremment :
« 1^o Par les *Commissaires royaux*... 2^o Par les *Commissaires spéciaux de Police et les Agents sous leurs ordres*. —
« Art. 57. Les *Commissaires spéciaux de Police et les Agents sous leurs ordres*, sont chargés particulièrement
« de surveiller la composition, le départ, l'arrivée, la marche et les stationnements des trains, l'entrée, le stationnement et la circulation des voitures dans les cours et stations, l'admission du public dans les gares et sur les quais des chemins de fer. — Art. 58. Les compagnies sont tenues de fournir des locaux convenables pour les *Commissaires spéciaux de Police et les Agents de surveillance*. — Art. 59. Toutes les fois qu'il arrivera un accident sur le chemin de fer, il en sera fait immédiatement déclaration à l'autorité locale et au *Commissaire spécial de Police*, à la diligence du chef du convoi. »

Ainsi c'est dans l'Ordonnance du 15 Novembre 1846 qu'il faut rechercher l'origine de la *Police spéciale des chemins de fer*, Police mobile par excellence dont la juridiction s'étend sur tout un réseau.

Et cependant on se tromperait étrangement si l'on croyait que les *Commissaires et Inspecteurs spéciaux de Police* actuels soient les descendants directs des *Commissaires et Agents spéciaux* du début : ils en sont tout au plus les *successeurs*, les *remplaçants*.

En effet, les *Commissaires royaux* et les *Commissaires spéciaux* de l'ordonnance du 15 Novembre 1846, ont vu leurs attributions se modifier profondément et leur caractère changer de nature : ils sont devenus respectivement les *Commissaires généraux* et les *Commissaires de surveillance administrative*, ne dépendant plus,

comme les précédents, du Ministère de l'Intérieur, mais bien de celui des Travaux publics et ayant surtout une compétence administrative (1).

Quant aux *Commissaires et Inspecteurs spéciaux de Police*, ils datent seulement du décret du 22 février 1855, dont nous nous occupons quelques pages plus loin.

Sous la République de 1848, nous trouvons très peu de documents se rapportant à notre sujet.

Nous ne pouvons guère noter que la loi du 3 *Juillet 1848*, relative à l'organisation des *Conseils municipaux, généraux et d'arrondissement*, qui ne touche, du reste, pas aux parties essentielles des lois déjà citées du 21 *Mars 1831* et du 22 *Juin 1833*; celle du 7 *Juin 1848* sur les attroupements qui définit le rôle qu'y doit jouer le Magistrat de Police; et enfin la *Constitution du 5 Novembre 1848*, qui confirme les lois antérieures sur la division territoriale de la France et les attributions des divers Magistrats généraux et locaux.

(1) Voir Arrêté du 20 Mars 1848. Arrêté du 29 Juillet 1848. Décret du 26 Juillet 1852. Décret du 22 Juin 1855. Décret du 7 Juin 1884.

CHAPITRE IV

La Police sous le second Empire

Conformément à la Constitution du 5 Novembre 1848, le Président devait être nommé par le Suffrage universel : le Peuple réuni dans ses comices, donna la majorité au Prince Louis-Napoléon-Bonaparte.

Dès son entrée en fonctions, il engagea la lutte contre l'Assemblée Nationale : elle aboutit au Coup d'Etat de 1851 et à la proclamation, un an après, de l'Empire.

Avec Napoléon III nous assistons à la Restauration du Pouvoir personnel et à la remise en pratique des principes d'autorité du premier Empereur.

Plus que jamais, la hiérarchie administrative, la centralisation furent considérées comme le système par excellence de gouvernement.

Comme sous le Premier Empire, l'impulsion partit de la tête pour atteindre les organes inférieurs.

Comme sous le Premier Empire également, la *Police politique* acquit une importance extraordinaire.

Depuis le 2 Décembre 1851 jusqu'au 28 Mars 1852, date à laquelle la nouvelle Constitution entra en vigueur, Louis-Napoléon-Bonaparte concentra dans ses mains tous les Pouvoirs ainsi qu'un véritable Dictateur et, à ce titre, il rendit plusieurs Décrets, ayant toujours force de loi, dont quelques-uns intéressent la *Police*.

Un Décret du 22 *Janvier 1852* rétablit le *Ministère de la Police* et en nomma titulaire *M. de Maupas*.

Par suite la *Direction de la Sûreté Générale* et la *Préfecture de Police de Paris*, quittèrent le *Ministère de l'Intérieur* et passèrent au *Ministère de la Police*.

Malgré les services politiques qu'il rendit au Gouvernement issu de Décembre, ce Ministère fut jugé dangereux et un Décret du 21 Juin 1853 en prononça la suppression pure et simple.

De nouveau la *Direction de la Sûreté Générale* et la *Préfecture de Police de Paris* retournèrent au *Ministère de l'Intérieur*.

Dans l'intervalle, le Gouvernement avait pris une mesure de nature à opérer un immense développement dans l'organisation de la Police.

Nous savons, d'après le *Code d'Instruction criminelle* (Art. 11-12-13-14-15), que les *Commissaires de Police* ont leur juridiction bornée aux limites même de la Commune pour laquelle ils sont assermentés et que ce n'est que par exception, dans des cas rigoureusement prévus qu'ils peuvent les franchir pour instrumenter. Le Gouvernement, trouvant le nombre de ces Fonctionnaires trop restreint à son gré — et en effet il était fort au-dessous du minimum prescrit par les Lois du 10 *Vendémiaire an IV* et du 28 *Pluviôse an VIII* — le Gouvernement, disons-nous, rendit le Décret du 28 *Mars 1852*, qui donnait à l'État le droit de créer des Commissaires de Police dans toutes les localités où il le jugerait opportun et étendait la juridiction de ces Magistrats à tout ou partie des Communes de leurs cantons respectifs.

Ce Décret décidait en outre que les *Commissaires de*

Police pourraient directement requérir les *Gardes champêtres* et les *Gardes forestiers* de leurs cantons.

La circulaire du *Ministre de l'Intérieur* du 4 Octobre 1863, dit au sujet de ce droit de réquisition : « Le but
« de cette disposition a été d'accroître l'Institution nou-
« velle en réunissant autour du Commissaire de Police
« un contingent d'hommes dévoués sur lesquels l'Auto-
« rité put compter dans les moments difficiles ; mais on
« ne saurait prétendre qu'elle ait voulu faire des Agents
« de l'Administration des Forêts les auxiliaires perma-
« nents des Commissaires de Police et les détourner ainsi
« de leur véritable destination. Une telle interpréta-
« tion ne saurait être admise sans porter atteinte aux
« droits et aux intérêts de l'Administration Forestière
« et sans méconnaître et l'esprit et la lettre du décret....
« Il m'a donc paru que le droit de réquisition, droit
« accordé au Commissaire de Police, ne pouvait avoir
« d'application raisonnable et justifiée que lorsque le
« maintien de l'ordre, la tranquillité publique, la sécu-
« rité des personnes, en un mot des circonstances excep-
« tionnelles réclamaient le concours immédiat des prépo-
« sés forestiers et nullement lorsqu'il s'agissait de la
« répression des délits, contraventions de Police ordi-
« naire, etc. »

Il est probable que cette circulaire fut provoquée par les réclamations de l'Administration des Forêts, peu soucieuse de voir son personnel servir les conceptions bassement inquisitoriales du Régime Impérial.

A partir du 28 Mars 1852, la nomination des *Commissaires de Police* des villes de 6,000 habitants et au-dessous qui, d'après la loi du 28 Pluviôse an VIII, appartenait au chef du Pouvoir exécutif, fut attribuée aux

Préfets des départements : rien ne fut changé en ce qui concerne les Commissaires de Police des villes d'une population supérieure.

Les prescriptions ci-dessus sont encore en vigueur à l'heure actuelle.

Le décret du 28 Mars 1852 fut complété par celui du 17 Janvier 1853 qui, par application du premier, établit un grand nombre de *Commissaires de Police cantonaux*.

Ainsi le réseau se resserrait, ses mailles se rétrécissaient. Le but avoué du Gouvernement était de tenir le pays, en entier, dans sa main : il ne pouvait mieux y parvenir qu'en ressuscitant l'organisation policière du premier Empire.

Un lien fort et puissant ; une centralisation locale, si on peut s'exprimer ainsi ; des points de contact d'une commune, d'un canton, d'un département à un autre, manquaient encore à ce rouage. Le décret des 28 Mars-6 avril 1815 avait supprimé les *Commissaires spéciaux*, les *Commissaires généraux*, etc. ; l'arrêté du 29 Juillet 1848 avait, de son côté, aboli les *Commissaires spéciaux* de l'Ordonnance du 15 Novembre 1846, ou plutôt transformé leurs attributions et leurs attaches ; il était nécessaire et urgent de faire revivre ces divers fonctionnaires.

C'est pourquoi le décret du 5 Mars 1853, institua dans presque tous les départements, avec une mission de contrôle général sur les *Officiers de Police* de leur ressort, des Commissaires de Police départementaux qui, du reste, disparurent avec le Décret du 22 Mars 1854. Ce même Décret établit dans chaque ville où il existait plusieurs *Commissaires de Police*, un *Commissaire central de Police* en vue d'imprimer au service une direction unique, une exacte coordination. C'était de

la sagesse et de la prévoyance : plusieurs *Commissaires* se partageant les arrondissements d'une ville, ne relevant que d'eux-mêmes, pouvaient fort bien, uniquement, par suite d'une divergence de vue, d'appréciation, engendrer des conflits et nuire à la bonne marche des affaires.

La circulaire du 3 Avril 1854 explicative du Décret précité, le dit, d'ailleurs, excellemment : « Cette institution qui, il n'est pas sans intérêt de le rappeler, a pour elle la consécration de l'expérience, répond au besoin, universellement senti, d'imprimer au service de la Police une direction unique sans déplacer ni affaiblir l'action incessante que doit avoir sur lui l'autorité administrative. Indépendamment des attributions dont il est investi par son titre de *Commissaire de Police*, le Commissaire central est le chef responsable, vis-à-vis de l'autorité, de tout le service de la ville, chef-lieu de sa résidence. Les autres Commissaires de Police du chef-lieu sont sous son autorité directe. C'est à lui qu'ils adressent leurs rapports et c'est par son intermédiaire qu'ils reçoivent les instructions et les ordres relatifs à leur service, sauf toutefois les exceptions motivées par des circonstances particulières et dont l'appréciation est laissée entièrement aux représentants de l'autorité administrative ou judiciaire. A ces attributions permanentes en ce qui concerne la ville où il réside et à raison desquelles il est investi d'une initiative complète, le Commissaire central de Police réunit le pouvoir exceptionnel d'instruire dans toute l'étendue de l'arrondissement ; mais l'exercice de ce droit est subordonné à une autorisation spéciale du Préfet ou du Sous-Préfet. Les Commissaires de Police ayant la même résidence que le

« Commissaire central sont les seuls placés sous l'auto-
« rité de celui-ci. Les Commissaires résidant dans les
« autres parties de l'arrondissement sont Chefs de ser-
« vice dans l'étendue de leurs circonscriptions respecti-
« ves. Ils correspondent, suivant les cas, avec les repré-
« sentants de l'autorité administrative ou de l'autorité
« judiciaire. Le Commissaire central n'a point sur ces
« Commissaires une autorité directe et permanente. Le
« Préfet peut toutefois lui déléguer en tout ou partie
« celle dont il est investi lui-même et il lui appartient
« dans ce cas, d'en régler l'exécution suivant les circons-
« tances, une entière latitude lui étant laissée à cet égard ».

On voit par ce qui précède, que les pouvoirs des Commissaires centraux ne sont pas tout à fait circonscrits à la commune soumise à leur juridiction ordinaire, mais ils peuvent, par *délégation spéciale du Préfet* ou du *Sous-Préfet*, suivant le cas, agir en leur qualité d'Officier de *Police judiciaire* ou *administrative* sur un point quelconque de l'arrondissement et même *s'y substituer* au *Commissaire de Police* local, s'il en existe un.

Le *Commissaire central* étant directement responsable vis-à-vis de la *Préfecture*, du *Parquet* et de la *Mairie*, de la direction donnée au service de la *Police* dans le lieu de sa résidence, doit lui-même transmettre à ses subordonnés les instructions et les injonctions de ces diverses autorités et en surveiller l'entière et intelligente exécution.

D'autre part, il est indispensable que ce Magistrat soit exactement et promptement mis au courant de tout ce qui se peut produire dans la ville de nature à intéresser la sûreté générale et la sécurité publique, aussi, les *Commissaires de Police* doivent-ils lui faire connaître

sans aucun retard, les faits d'ordre administratif ou judiciaire dont ils sont eux-mêmes avisés.

C'est également dans le but de fortifier, de mieux amalgamer les divers éléments du service de la Police que, par Décret du 22 *Février 1855*, furent rétablis, les *Commissaires spéciaux de Police*, avec, en qualité d'*auxiliaires*, des *Inspecteurs de Police*, non plus, comme le portait l'*Ordonnance de Novembre 1846*, seulement sur les chemins de fer, mais aussi aux frontières et sur certains points du territoire intérieur du pays.

Il faut bien se garder, malgré qu'ils aient le même nom, de confondre les *Commissaires spéciaux de l'Ordonnance du 16 Novembre 1846* avec ceux du *Décret précité*. Les premiers qui n'avaient, quoique dépendant du Ministère de l'Intérieur, que des attributions techniques et judiciaires, sont devenus, nous l'avons vu, les *Commissaires de surveillance administrative* placés sous les ordres du *Ministère des Travaux publics* ; les seconds, au contraire, existent encore aujourd'hui, tels que les concevait le *Décret du 22 Février 1855*, avec leur caractère primitif et essentiel d'agents de la Sûreté générale.

Voici comment le *Décret du 22 Février 1855* s'exprime à leur égard : « Art. 3. Les pouvoirs de ces agents s'étendent à toute la ligne à laquelle ils sont attachés. Les « Décrets de nomination des *Commissaires de Police* déterminent leur résidence et, s'il y a lieu, les sections « de la ligne sur lesquelles s'étendra plus particulièrement leur juridiction » Art. 5. Les *Commissaires de Police* rendent compte au « *Préfet* de tous les faits intéressant leur service ; ils « adressent en même temps copie de leurs rapports au « *Ministère de l'Intérieur* »

« Art. 6. Les *Commissaires de Police* établis dans les localités traversées par des Chemins de fer, continuent à exercer leur autorité sur la partie de ces lignes comprises dans leur circonscription, concurremment avec les *Commissaires de Police* nouvellement créés. »

Nous allons indiquer quelques passages de la circulaire du 1^{er} Juin 1855, concertée entre les Ministres de l'Intérieur et des Travaux publics au sujet des constatations respectives des *Commissaires spéciaux de Police* et des *Commissaires administratifs*, en nous bornant à ce qui peut être intéressant pour le sujet que nous traitons.

« Pour donner au *Ministère de l'Intérieur* l'action qui lui appartient, au point de vue de la Police Générale et de la Sûreté de l'État, dans la surveillance des Chemins de fer, il a paru utile d'attacher à cette surveillance des *Commissaires de Police spéciaux*, investis des pouvoirs et des attributions conférés par les Lois actuelles aux *Commissaires de Police locaux*. La Police générale à exercer sur les Chemins de fer a d'ailleurs une importance suffisante pour que les Agents qui en seront chargés s'y consacrent entièrement et il y a lieu de laisser intactes les attributions confiées au Ministre des Travaux Publics par la Loi du 27 Février 1850 — (concernant les *Commissaires de surveillance*)....

« Les *Commissaires spéciaux de Police* ont dans leurs attributions tout ce qui regarde les mesures de sûreté et de Police générale et les mesures de Police ordinaire qui ne se rattachent pas au service de l'exploitation des Chemins de fer. Il y a lieu d'y ajouter la constatation et la poursuite des délits communs.....

« Bien que dans un intérêt d'ordre et de partage

« équitable des attributions, il ait paru convenable de
« réserver particulièrement aux Commissaires de Police
« la constatation des crimes et délits communs et aux
« Commissaires administratifs, celle des crimes et délits
« spéciaux à l'exploitation, on ne saurait enlever aux
« uns et aux autres le droit que leur donne leur qualité
« d'Officiers de Police judiciaire, de concourir à la
« répression des crimes et délits de toute nature, com-
« mis dans l'enceinte des Chemins de fer. »

C'est intentionnellement, selon nous, que cette circulaire ne départagea pas nettement, vigoureusement, rationnellement, ainsi qu'il eut été si aisé de le faire, les attributions respectives des deux catégories de Commissaires : à dessein, elle laissa régner une confusion regrettable, qui pouvait être une source de conflits et de tiraillements.

L'Administration obéissait, elle l'avoue presque dans la Circulaire du 1^{er} Juin 1855, surtout à des préoccupations d'ordre Politique, qu'elle ne voulait point cependant trop laisser paraître, en créant les *Commissaires spéciaux*, nouvelle manière : c'était d'en faire des *Agents politiques et de renseignements, d'une mobilité excessive, toujours à sa disposition*. Et pour arriver à ses fins, sans offusquer le public, elle prit le couvert, le prétexte de la sécurité sur les Chemins de fer, ayant soin de laisser supposer que les questions techniques et judiciaires seraient la principale préoccupation des Commissaires spéciaux.

On verra, dans la suite, se dessiner de plus en plus les différences caractéristiques existant entre les *Commissaires de surveillance administrative* et les *Commissaires spéciaux de Police*, ceux-ci reprenant petit à

petit leur véritable teinte d'*hommes politiques et gouvernementaux*, et laissant aux premiers, presque sans conteste, le *soin des constatations techniques et judiciaires*.

Napoléon III reprit pour son compte, en les exagérant même, si possible, les conceptions du Premier Empire en matière d'administration. Il s'appliqua à ce qu'aucune initiative, aucune indépendance ne fut laissée à la Nation : tout devait converger vers lui ou en sortir.

Aussi répudia-t-il les principes de la République de 1848, en matière de liberté locale et dans les lois qu'il promulga dès le début de son règne, il revendiqua hautement, pour lui-même ou ses Préfets, le droit de nommer, conformément à la Loi du 28 Pluviôse an VIII, les *Maires et les Adjoints* des communes.

La Loi du 7 Juillet 1852 sur le *renouvellement des Conseils Généraux, des Conseils d'Arrondissement et des Conseils Municipaux, et sur la nomination des Maires et Adjoints*, décide, dans son art. 7, que : « Les Maires et « Adjoints sont nommés par le *Président de la République* « *que* dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement et dans les Communes de 3,000 habitants et « au-dessus. Ils sont nommés par le Préfet dans les « autres communes. Ils peuvent être suspendus par « arrêté du Préfet. Ils ne peuvent être révoqués que par « un Décret du Président de la République. Et dans son « art. 8, qui revient au régime antérieur à la Loi de « 1831 : « Les Adjoints peuvent être pris comme les « Maires en dehors du Conseil Municipal. »

De cette façon le Gouvernement était toujours certain d'avoir dans les communes des Administrateurs dévoués à ses intérêts. Il n'était rien innové aux Pouvoirs de Police du *Maire* qui restaient tels que les

avaient définis les Lois antérieures sur l'organisation Municipale.

La Loi du 7 Juillet 1852 n'avait qu'un caractère transitoire : elle fut abrogée, ainsi que, du reste, celle du 21 Mars 1831 et le Décret du 3 Juillet 1848, par la Loi du 5 Mai 1855.

Cette dernière porte, « art. 2. Le *Maire* et les *Ad-*
« *joint*s sont nommés par l'Empereur dans les chefs-
« lieux de département, d'arrondissement et de canton
« et dans les communes de 3,000 habitants et au-dessus.
« — Dans les autres communes ils sont nommés par le
« Préfet au nom de l'Empereur. — Les Adjoints peu-
« vent être pris comme le Maire en dehors du Conseil
« Municipal. — Ils peuvent être suspendus par le Pré-
« fet. — Le Maire et les Adjoints ne peuvent être révo-
« qués que par Décret de l'Empereur.....
« Art. 3. Il y a un Adjoint dans les communes de 2,500
« habitants et au-dessous ; deux dans celles de 2,051 à
« 10,000 habitants. Dans les communes d'une popula-
« tion supérieure il pourra être nommé un Adjoint de
« plus par chaque excédant de 20,000 habitants
« Art. 5. Ne peuvent être ni Maires ni Adjoints : 1° Les
« Préfets, Sous-Préfets... 7° Les Commissaires et
« Agents de Police
« Art. 10. Les fonctions de Conseiller Municipal sont
« incompatibles avec celles de : 1° Préfets, Sous-Préfets ;
« 2° De Commissaires et d'Agents de Police
« Art 50. Dans les communes chefs-lieux de départe-
« ment, dont la population excède 10,000 âmes, le Préfet
« remplit les fonctions de Préfet de Police, telles qu'elles
« sont réglées par les dispositions actuellement en vi-
« gueur de l'arrêt des Consuls du 12 Messidor an VIII.

« Toutefois les Maires desdites communes restent char-
« gés, sous la surveillance des Préfets et sans préjudice
« des attributions, tant générales que spéciales, qui
« leur sont conférées par la Loi... de la Police Municipi-
« pale, en tout ce qui a rapport à la sûreté et à la liberté
« du passage sur la voie publique, à l'éclairage au ba-
« layage, à l'arrosement, à la solidité et à la salubrité
« des constructions privées... »

La Loi du 5 Mai 1855 consacre la main-mise de l'*autorité Préfectorale* sur les *Polices Municipales* dans les chefs-lieux des départements ayant une population dépassant 40,000 habitants : le Maire n'y demeura plus chargé que des questions administratives d'ordre secondaire. Les communes n'atteignant pas le chiffre de 40,000 âmes *conservèrent la direction de leur Police, sous la surveillance directe du Préfet.*

Celui-ci, par suite des diverses dispositions que nous avons rapportées, vit son influence, son importance s'accroître dans des proportions considérables. Plus que jamais il fut le représentant du Gouvernement. Ses pouvoirs allaient jusqu'à l'arbitraire. Tout, en somme, dans le département : *Administration, Police, Election même*, aboutissaient à son cabinet. C'est près de lui que les agents de tous ordres allaient chercher le mot d'ordre et c'est à lui qu'on venait rendre compte des missions remplies, des enquêtes faites, des mouvements de l'opinion.

Et lui-même, qu'était-il, sinon un instrument docile dans la main du Ministre, qui le révoquait, le déplaçait à la moindre incartade ?

Ah ! elle fut forte cette Administration Impériale qui agissait à un commandement unique, qui se pliait faci-

lement à tout ce qu'on exigeait d'elle, qui n'avait en vue que la prospérité et le maintien du régime et qui, par sa hiérarchie puissamment organisée, échelonnée avec art et méthode, pénétrait jusque dans les parties les plus infimes, les plus éloignées du territoire !

Continuons l'examen des documents divers — Décrets et Lois — se rapportant à l'Administration et à la Police, qui virent le jour sous le Second Empire.

Nous avons le Décret du *31 Mai 1862, portant Règlement général sur la Comptabilité publique* qui réorganise et édifie, pour ainsi dire, différentes dispositions antérieures éparses jusqu'alors.

Il range parmi les charges obligatoires de la Commune, les dépenses afférentes à la Police : « Art. 486. Les « dépenses des Communes sont obligatoires ou facultatives. Sont obligatoires, les dépenses suivantes : 7° Le « traitement des Gardes des bois de la Commune et des « Gardes champêtres. — 8° Le traitement et les frais de « bureaux des Commissaires de Police, tels qu'ils sont « déterminés par les Lois et Décrets ».

Les Communes sont libres de fixer au taux qu'elles jugent à propos, les émoluments de leurs Agents particuliers, y compris les *Agents de Police*, les *Gardes champêtres*, etc. ; il n'en est plus de même, en ce qui concerne les *Commissaires de Police* :

Par *Commissaires de Police* nous entendons ici, seulement ceux qui sont affectés à une Commune ou à un Canton déterminés : les *Commissaires spéciaux* de la Police des Chemins de Fer, des pays frontières, etc., recevant un traitement payé directement sur les fonds de l'Etat.

Tout ce que nous pouvons dire des Commissaires de

Police communaux, c'est qu'avant le Décret du 27 Février 1856 qui, le premier, mit un peu d'uniformité dans les traitements de ces fonctionnaires, ils étaient très mal rétribués (1).

Nous devons mentionner également, pour être complet, les deux Lois ci-après, qui nous intéressent :

1^o La Loi du 24 *Juillet 1867* sur l'Organisation Municipale, plus libérale que celle du 5 *Mai 1855*, mais qui ne change rien au mode de nomination des *Maires* et *Adjoint*s, et se contente de soustraire tant soit peu ces derniers à la tutelle des *Préfets*, au point de vue des *Polices* locales. — Art. 23. L'Art. 50 de la Loi du 5 *Mai 1855* est abrogé. Toutefois, dans les villes chefs-lieux « de département ayant plus de 40,000 âmes de population, l'organisation du personnel chargé du Service de la *Police* est réglé, sur l'avis du *Conseil Municipal* par « *Décret Impérial*, le *Conseil d'Etat* entendu. Les *Inspecteurs de Police* les *brigadiers*, les *sous-brigadiers* et les « *Agents de Police* sont nommés par le *Préfet*, sur la proposition du *Maire*. »

2^o La Loi du 22 *Juillet 1870*, relative à la nomination des *Maires* et *Adjoint*s qui remet simplement en vigueur les prescriptions de la Loi du 22 *Mars 1831*.

Nous avons vu que le décret du 21 *Juin 1853*, qui supprimait le *Ministère de la Police*, rattachait à celui de

(1) Voir à ce sujet :

D. 27 Février 1856.

D. 15 Mai 1861.

Loi des Finances de 1895.

D. du 9 Mars 1898.

D. du 24 Mai 1898.

D. du 27 Février 1899.

l'Intérieur la *Direction de la Sûreté générale et la Préfecture de Police*.

Ces deux pouvoirs devaient marcher parallèlement, sans se pénétrer ni se gêner. Leurs attributions et leur juridiction étaient, en effet, bien déterminées : la *Direction de la Sûreté générale* avait pour mission de s'occuper de la Police dans les départements, avec, comme auxiliaires, les Préfets, Sous-Préfets, Maires, Adjoints, Commissaires de Police communaux et spéciaux, etc. La Préfecture de Police accomplissait une pareille mission à Paris, sur le territoire du département de la Seine et de quelques communes de celui de Seine-et-Oise.

Bientôt on trouva que cette dualité nuisait à la bonne marche du service et qu'une *Direction unique* serait bien préférable à ce qui existait.

Le Gouvernement ne voulut pas rétablir le *Ministère de la Police* ; il décida par le décret du 30 Novembre 1859, que la *Direction de la Sûreté générale* passerait sous l'autorité de la *Préfecture de Police*. Mais ce fut toujours au Ministère de l'Intérieur que celle-ci demeura attachée.

Un peu auparavant avait eu lieu l'attentat d'Orsini, qui eut pour conséquence, la *Loi dite de Sûreté générale*, promulguée le 19 Février 1858, dont on connaît les dispositions draconiennes. Malgré que son effet dut être temporaire et cesser au 31 Décembre 1865, elle demeura en vigueur jusqu'à la chute de l'Empire.

Grâce à cette loi, l'administration française en général et la Police en particulier, chargées de son exécution subirent un discrédit, dont elles souffrent encore et dont elles ont de la peine à se relever totalement, bien qu'il se soit produit depuis la République, un notable changement dans leurs mœurs et leurs usages.

CHAPITRE V

La Police sous la troisième République.

La République eut beaucoup à faire dès son début pour mettre un peu d'ordre dans la situation désespérée qui lui était laissée.

Le 5 Septembre 1870, au lendemain de la déchéance de Napoléon III, le Gouvernement de la Défense nationale rendit un Décret « *qui déliait de tout serment les fonctionnaires publics de l'ordre civil, administratif, militaire et judiciaire et qui abolit le serment politique.* »

Cette mesure fut complétée par le Décret du *11 Septembre* suivant qui, à la place du *serment politique*, instituait un *serment professionnel* : « Art. 1^{er}. *Le serment politique étant aboli, le serment professionnel des nouveaux fonctionnaires sera prêté dans la première séance du corps auquel ils appartiennent.* »

Les Commissaires de Police prêtent ce serment à la Préfecture du département où se trouve le lieu de leur juridiction, soit devant le Préfet, soit devant son délégué. Ils signent ensuite la formule qu'ils ont prononcée et qui est inscrite sur un registre *ad hoc*. Aucune expédition ne leur en est délivrée. Ainsi que les autres fonctionnaires, ils peuvent commencer à instrumenter aussitôt après l'accomplissement de la formalité du serment.

Nous trouvons ensuite le décret du *19 Septembre 1870* qui abroge l'article 75 de la Constitution de l'an VIII :

« Art. 1^{er}. *L'article 75 de la Constitution de l'an VIII est*
« *abrogé — sont également abrogées toutes autres disposi-*
« *tions des lois générales ou spéciales ayant pour objet*
« *d'entraver les poursuites dirigées contre des fonction-*
« *naires publics de tout ordre.* »

Un document qui intéresse davantage la Police est le Décret 10 Septembre 1870, du Ministère de l'Intérieur, qui supprime les Commissaires cantonaux. — « Article unique. *Les articles 7, 8 et 9 du Décret du 28 Mars 1852 sont abrogés et les Commissaires de Police cantonaux sont et demeurent supprimés à dater de ce jour.* »

Ce Décret n'a pas eu un effet aussi général, aussi absolu que peuvent le laisser supposer les termes impératifs dans lesquels il est conçu : il existe encore maintenant (très peu, il est vrai), des Commissaires de Police ayant juridiction sur leur canton en entier et rétribués par toutes les communes, au prorata de la population de chacune.

A cette même date fut abrogée la *Loi de Sûreté générale et l'Administration de la Police*, reçut une nouvelle organisation : le Décret du 30 Novembre 1859, qui avait prononcé la main mise de la *Préfecture de Police de Paris sur la Direction de la Sûreté générale*, fut annulé et les deux institutions reprirent leur indépendance, pour se consacrer chacune librement à ses fonctions habituelles.

Le système de 1859 reparait de nouveau quelques années plus tard : un Décret du 17 Février 1874, rendu sous le ministère de Broglie, le remit en vigueur. Toutefois, ce ne fut pas pour longtemps car, en 1878, la *Préfecture de Police* et la *Direction de la Sûreté générale*, réorganisées toutes deux, furent une dernière fois séparées.

Depuis, elles vivent côte à côte sans jamais se pénétrer ni empiéter l'une sur le terrain de sa voisine et alliée.

L'Assemblée nationale, en même temps qu'elle négociait la paix avec l'Allemagne, s'occupait de la réorganisation *administrative* des *départements* et des *communes* que la guerre et les actes provisoires et de circonstance du Gouvernement de la Défense nationale avaient jetés dans le plus complet désarroi.

Beaucoup des Lois votées à cette époque ont été depuis abrogées ou modifiées grandement. Pour l'intelligence de notre exposé, nous les mentionnerons comme les autres.

En ce qui concerne le *département*, nous nous contenterons de remarquer que les diverses Lois promulguées à partir de 1870, conçues dans un sens bien plus libéral que sous Napoléon III, ne touchent point à l'autorité du Préfet en matière de Police et se bornent à augmenter dans une certaine mesure les attributions administratives et l'initiative des Conseils généraux.

La Loi type est celle du 10 Août 1871 sur les *Conseils généraux*, elle ne change rien à leur nombre et à la façon de les nommer.

Les Lois qui ont suivi celle du 10 Août 1871 sont de minime importance et ne portent que sur des points de détail.

Nous citerons, de la loi du 10 Août 1871, les dispositions qui ont trait aux *Commissaires de Police*, *Sous-Préfets*, *Préfets*, etc., les rendent inéligibles dans certaines circonstances et, en tout cas, établissent une incompatibilité absolue entre leurs fonctions et le mandat de Conseiller général.

« Art. 9. Ne peuvent être élus au Conseil général : § 1.

« *les Préfets, Sous-Préfets, etc., dans les départements où ils*
« *exercent leurs fonctions. — § 2. les Procureurs géné-*
« *raux, Avocats généraux et Substituts du Procureur*
« *général près la Cour d'appel dans l'étendue du ressort de*
« *la Cour. — § 3. les Juges d'Instruction et Membres du*
« *Parquet des Tribunaux de première instance dans*
« *l'Arrondissement du Tribunal. — § 7. Les Commissaires*
« *et Agents de Police dans les cantons de leur ressort.*

« *Art. 9. Le mandat de Conseiller général est incompati-*
« *ble dans toute la France avec les fonctions énumérées aux*
« *numéros 1 et 7 de l'article 8. »*

Nous avons déjà dit que ces dispositions étaient sages et que nous les approuvions pleinement.

Au point de vue municipal, nous avons d'abord la Loi du 14 Avril 1871 relative aux élections municipales qui décide, en principe, que les Maires et Adjoints seront pris parmi les Conseillers municipaux et nommés par ceux-ci dans les Villes ayant une population inférieure à 20.000 habitants.

Toutefois, l'Assemblée nationale ne persista pas longtemps dans la voie de la décentralisation où elle avait paru vouloir s'engager.

La Loi du 20 Janvier 1874, relative aux Maires et aux attributions de Police municipale, abrogea implicitement celle du 14 Avril 1871 et les mesures qu'elle comportait.

On revenait tout simplement à la Loi du 5 Mai 1855.
« — Art. 1^{er}. Jusqu'au vote de la loi organique munici-
« pale, les Maires et les Adjoints seront nommés par le
« Président de la République, dans les chefs-lieux de
« Département, d'Arrondissement et de Canton ; dans les
« autres Communes, ils seront nommés par le Préfet. »

« Art. 2. Dès la promulgation de la présente loi et
« sans qu'il y ait lieu de pourvoir aux vacances qui
« existeraient dans les Conseils municipaux, il sera
« procédé à la nomination des Maires et Adjoints ; ils
« seront pris, soit dans le Conseil, soit en dehors

« Art. 3. Dans toutes les Communes où l'organisation
« de la Police n'est pas réglée par la Loi du 21 Juillet
« 1867, ou par des lois spéciales, le Maire nomme les
« Inspecteurs de Police, les Brigadiers, Sous-Brigadiers,
« et Agents de Police. Ils doivent être agréés par le
« Préfet. Ils peuvent être suspendus par le Maire, mais
« le Préfet peut seul les révoquer. »

Cette loi n'eut qu'une existence d'environ deux ans.

Elle fut remplacée par la Loi du 12 Août 1876, qui confia l'élection des *Maires* et *Adjoints* aux Conseils Municipaux dans les communes autres que les chefs-lieux de canton, d'arrondissement et de département ; dans ces dernières, c'était le Président de la République qui les nommait par décret. Dans tous les cas, ils devaient être choisis parmi les membres des Conseils municipaux.

« Art. 1^{er}. — *Les art. 1 et 2 de la Loi du 20 Janvier 1874,*
« relatifs à la nomination des Maires et Adjoints sont
« abrogés. — Art. 2. Provisoirement, et jusqu'au vote de
« la loi organique municipale, il sera procédé à la nomi-
« nation des Maires et Adjoints conformément aux
« règles suivantes : le Conseil municipal élit le Maire et
« les Adjoints parmi ses membres, au scrutin secret et
« à la majorité absolue. Dans les Communes, chefs-
« lieux de département, d'arrondissement et de canton,
« les Maires et Adjoints sont nommés, parmi les mem-
« bres du Conseil municipal, par Décret du Président
« de la République. »

Le mouvement de réaction dans le sens des libertés locales une fois dessiné, il ne fut plus possible de l'enrayer. La Loi du 12 Août 1876 n'était qu'un minimum, il fut bientôt dépassé.

Le deuxième pas en avant, c'est la Loi du 28 Mars 1882 qui le marque. Elle abroge le dernier paragraphe de l'art. 12 de la Loi du 12 Août 1876 et donne à tous les Conseils municipaux, sans distinction, le droit d'élire leurs Maire et Adjoints.

Enfin arrive la Loi du 5 Avril 1884, qui enregistre et confirme les résultats déjà acquis ; fond et coordonne en un seul texte, toutes les dispositions antérieures sur l'organisation municipale.

Cette Loi confie au Conseil municipal l'organisation et au Maire la direction de la Police de la commune qu'elle enlève au Gouvernement et au Préfet, sauf dans quelques cas, rigoureusement déterminés.

Nous transcrivons ci-après, de la Loi du 5 Avril 1884, les articles qui se rapportent à la Police, soit générale, soit locale ou rurale et aux pouvoirs respectifs du Maire et du Préfet en cette matière.

Les articles 33 et 34 consacrent des dispositions que nous avons vues dans toutes les Lois, du moins depuis Louis-Philippe, organisant les Assemblées délibérantes électives : nous voulons parler de l'inéligibilité de divers fonctionnaires à certains Conseils municipaux et de l'incompatibilité même existant entre la situation de plusieurs d'entre eux et celle de représentant de n'importe quelle commune française.

« Art. 33. Ne sont pas éligibles dans le ressort où ils
« exercent leurs fonctions : 1^o Les Préfets, Sous-Pré-
« fets.... 2^o les Commissaires et les Agents de Police.....
« Art. 34. Les fonctions de Conseiller municipal sont

« incompatibles avec celles : 1^o de Préfet, Sous-Pré-
« fet....., 2^o de Commissaires et d'Agents de Police. »

Le Titre III de la Loi, est relatif aux Maires et adjoints, à leur nomination, à leurs attributions, à la durée de leurs fonctions, etc., etc.

« Art. 73. Il y a dans chaque commune *un Maire et un*
« *ou plusieurs adjoints* élus parmi les membres du Con-
« seil municipal ; le nombre des adjoints est d'un dans
« les communes de 2,500 habitants et au-dessous ; de
« deux dans celles de 2,501 à 10.000. Dans les commu-
« nes d'une population supérieure, il y aura un adjoint
« par chaque excédant de 25,000 habitants, sans que le
« nombre des adjoints puisse dépasser douze.....

« Art. 76. Le Conseil municipal élit le Maire et les ad-
« joints parmi ses membres au scrutin secret et à la
« majorité absolue.....

« Art. 86. Les Maires et Adjoints peuvent être suspen-
« dus par arrêté du Préfet pour un temps qui n'excédera
« pas un mois et qui peut être porté à trois mois par le
« Ministre de l'Intérieur. Ils ne peuvent être révoqués
« que par Décret du Président de la République

« Art. 88. Il (le Maire) peut faire assermenter et com-
« missionner les agents nommés par lui, mais à condi-
« tion qu'ils soient agréés par le Préfet ou le Sous-
« Préfet. »

Il est bon ici d'ouvrir une parenthèse. Les attributions des Maires et Adjoints sont de diverses natures : *les unes sont judiciaires, les autres administratives.*

Les attributions *judiciaires* de ces Magistrats locaux sont celles qu'ils accomplissent comme *Officiers de l'état-civil, Officiers de Police judiciaire, Ministères pu- blics* près les Tribunaux de simple Police : ils sont alors

placés sous la surveillance et le contrôle du *Parquet général et du Procureur de la République*.

Quant aux fonctions administratives, *les Maires et Adjoint*s les remplissent tantôt en qualité d'*agent du pouvoir central*, tantôt en qualité de *représentant de la commune*.

Nous nous sommes déjà occupé *des Maires et Adjoint*s, considérés dans leurs rapports avec *l'organisation judiciaire*, nous n'y reviendrons pas.

Il nous reste à dire quelques mots, au contraire, de *leurs attaches administratives* et de quelle façon ils jouent le double rôle qui leur est alors attribué.

Nous nous bornerons certainement ici, à développer ce qui intéresse *la Police*.

Quand le *Maire* et les *Adjoint*s sont *agents du pouvoir central* ils n'ont point d'*autorité propre*, ils reçoivent par la voie du *Préfet et du Sous-Préfet* et au même titre que ces derniers, des ordres auxquels ils sont tenus d'obtempérer. C'est ainsi que : « *Le Maire (et les Adjoint*s, en cas d'absence de ce dernier) est chargé sous l'autorité de l'*Administration supérieure* : 1° *De la publication des Lois et Règlements* ; 2° *Des mesures de sûreté générale* ; 3° *Des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois*. »

Les mesures de sûreté générale relèvent directement de l'*autorité centrale qui seule, logiquement, est compétente pour les prévoir et les ordonner*.

Mais afin de faciliter leur exécution, surtout dans les circonstances pressantes, la loi a délégué une partie de ce pouvoir de décision *aux Préfets et aux Maires*.

*Les attributions des Maires et Adjoint*s, pour l'exécution des *mesures de sûreté générale*, ne doivent point être confondues avec celles qui ont trait à la *Police locale* et

qu'ils possèdent en vertu d'un *pouvoir propre*, en qualité d'Agent de la commune et sous *la surveillance, seulement, de la haute Administration*.

Il est bon de faire remarquer dès maintenant, que des dispositions s'appliquant uniquement à un *Département*, à une *Commune*, possèdent presque toujours le caractère de mesures de *Sûreté générale* : c'est lorsqu'elles ont pour but de veiller à la *tranquillité, à la sécurité, à la salubrité de la nation toute entière*.

Si maintenant, nous considérons le Maire comme *premier magistrat*, mandataire de la commune ; nous voyons qu'il a, en propre, un pouvoir de décision qu'il exerce tantôt *sous le contrôle du Conseil municipal et la surveillance de l'Administration supérieure et tantôt sous la surveillance seule de cette dernière*.

Les actes que le Maire accomplit *sous le contrôle du Conseil municipal et la surveillance administrative*, sont ceux qui regardent la commune, personne privée, la conservation, la mise en valeur de son patrimoine, la défense de ses intérêts pécuniaires, la direction des travaux communaux, etc., etc. (Art. 90).

Lorsque le Maire agit *sous la seule surveillance de l'Administration*, il fait toujours *des actes de puissance publique* n'intéressant plus du tout, il est vrai, la commune, personne privée, mais bien l'ensemble des citoyens qui la composent, considérés comme possédant une parcelle de la souveraineté et faisant partie intégrante de l'organisme social.

Ce sont des décisions dont, certes, l'effet expire aux limites de la localité, mais participent du caractère des résolutions du pouvoir exécutif et partent du même principe d'autorité.

A ce titre : le Maire est chargé... de la Police municipale, de la Police rurale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs. — (Art. 91.)

Que comprend la Police municipale? Les objets que la Loi lui confie sont énumérés dans l'art. 97 de la Loi du 5 Avril 1884, qui se borne à reproduire les prescriptions antérieures :

« La Police municipale a pour objet d'assurer le bon
« ordre, la sûreté et la salubrité publiques. Elle com-
« prend notamment : 1^o Tout ce qui intéresse la sûreté
« et la commodité du passage dans les rues, quais,
« places et voies publiques, ce qui comprend le nettoie-
« ment, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements,
« la démolition ou la réparation des édifices menaçant
« ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou
« autres parties des édifices qui puisse nuire par sa
« chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager
« les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ; 2^o
« Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publi-
« que, telles que les rixes et disputes accompagnées
« d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les
« lieux d'assemblée publique, les attroupements, les
« bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le
« repos des habitants et tous actes de nature à compro-
« mettre la tranquillité publique ; 3^o le maintien du bon
« ordre dans les endroits où il se fait de grands rassem-
« blements d'hommes, tel que les foires, marchés,
« réjouissances et cérémonies publiques ; 4^o Le mode de
« transport des personnes décédées, les inhumations,
« les exhumations, le maintien du bon ordre et de la
« décence dans les cimetières, sans qu'il soit permis
« d'établir des distinctions ou des prescriptions parti-

« culières à raison des croyances ou du culte du défunt
« ou des circonstances qui ont accompagné sa mort ; 5°
« L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se
« vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité
« des comestibles exposés en vente ; 6° Le soin de préve-
« nir, par des précautions convenables et celui de faire
« cesser, par la distribution des secours nécessaires, les
« accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incen-
« dies, les inondations, les maladies épidémiques ou
« contagieuses, les épizooties en provoquant, s'il y a
« lieu, l'intervention de l'Administration supérieure ;
« 7° Le soin de prendre provisoirement les mesures
« nécessaires contre les aliénés dont l'état pourrait com-
« promettre la morale publique, la sécurité des person-
« nes ou la conservation des propriétés ; 8° Le soin
« d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui
« pourraient être occasionnés par la divagation des
« animaux malfaisants ou féroces ».

Ajoutons à cette longue énumération le § 1^{er} de l'art. 98 qui établit que : « Le Maire a la Police des routes na-
« tionales et départementales et des voies de communi-
« cation dans l'intérieur des agglomérations, mais seu-
« lement en ce qui touche à la circulation sur les dites
« voies. »

La présente loi ne parle qu'incidemment de la Police rurale qu'elle place dans son art. 91, reproduit plus haut, sous l'autorité et le contrôle du Maire.

Pour avoir une définition de cette sorte de Police, il faut se reporter à la loi des 28 Septembre-6 Octobre 1791 qui, dans son titre II article 9, s'exprime ainsi : « Les
« Officiers municipaux veilleront généralement à la tran-
« quillité, à la salubrité et à la sûreté des campagnes. »

■

On peut donc aisément définir la Police rurale : « Celle
« qui a pour objet de veiller à la tranquillité, à la salu-
« brité, à la sûreté des campagnes et la protection des
« propriétés rurales. »

La même Loi, titre II, art. 1^{er}, charge spécialement de la surveillance de la Police rurale : les Gardes-champêtres et la Gendarmerie nationale.

Nous nous occuperons un peu plus loin de la Gendarmerie. Nous verrons alors ses origines, ses transformations successives et ses attributions.

Quant aux Gardes-champêtres, c'est la première fois que le nom apparaît dans nos textes officiels. La chose existait bien avant la Révolution et les agents préposés à la Police des campagnes s'appelaient sous l'ancienne Monarchie *bangards* ou *sergents de verdure*.

La Loi du 28 Septembre-6 Octobre 1791 définit les Gardes-champêtres « des fonctionnaires institués pour assurer
« les propriétés et veiller à la conservation des récoltes ». Elle laissa aux communes la faculté d'établir sur leur territoire le nombre de Gardes-champêtres qui leur paraîtrait nécessaire et, de plus, autorisa celles d'entre elles qui auraient peu de ressources à s'associer et se cotiser pour entretenir le même Garde à frais communs.

La Loi du 20 Messidor an III, modifia profondément cet état de choses ; retira aux communes le droit de se réunir et imposa à chacune d'elles, sans égard à sa situation pécuniaire, un Garde-champêtre.

Il faut bien dire que le Gouvernement ne tint point sévèrement la main à l'exécution de ces prescriptions excessives, et que les Communes trop pauvres pour payer un Garde-champêtre, ne furent jamais inquiétées.

Cela était irrégulier. La Loi du 5 Avril 1884, a mis tout en place en revenant pour partie au système de la loi

des 28 *Septembre-6 Octobre 1791* : « Toute commune peut
« avoir un ou plusieurs Gardes-champêtres. Les
« Gardes-champêtres sont nommés par le Maire ; ils
« doivent être agréés et commissionnés par les Sous-
« Préfets ou le Préfet dans l'arrondissement du chef-
« lieu. Le Préfet ou le Sous-Préfet devra faire connaître
« son agrément ou son refus d'agréer, dans le délai d'un
« mois. Ils doivent être assermentés. Ils peuvent être
« suspendus par le Maire. La suspension ne pourra
« durer plus d'un mois ; le Préfet seul peut les révo-
« quer. En dehors de leurs fonctions relatives à la Police
« rurale, les Gardes-champêtres sont chargés de recher-
« cher, chacun dans le territoire pour lequel il est asser-
« menté, les contraventions aux règlements et arrêtés
« de Police municipale. Ils dressent des procès-verbaux
« pour constater ces contraventions. »

La nomination des Gardes-champêtres n'a pas toujours appartenu aux Maires ; c'est ainsi que *l'art. 25 du Décret du 25 Mars 1852*, abrogé de nos jours, la confiait au Préfet seul, le Maire n'ayant que le droit de présenter son candidat.

Tout le monde connaît les attributions, les qualités, les devoirs de ces modestes fonctionnaires : il serait oiseux et d'ailleurs trop long d'en faire une exacte énumération.

C'est au moyen de décisions, désignées sous le nom d'arrêtés de Police, que le Maire traite les questions se rattachant à la Police rurale ou municipale et prend les mesures qu'il juge nécessaires à l'ordre, à la sécurité, à la bonne tenue de la commune.

« Art. 96. — Le Maire prend des arrêtés à l'effet :
« 1° d'ordonner les mesures locales sur les objets con-

« fiés par les Lois à sa vigilance ou à son autorité ; 2^o de
« publier de nouveau les Lois et les Règlements de Police
« et de rappeler les citoyens à leur observation. »

Le droit de réglementation du Maire a des limites : ainsi ce Magistrat ne peut point, même dans l'intérêt particulier de la commune et sur des objets confiés à sa sollicitude, soit violer la Loi ou tous actes de l'Autorité publique, soit attenter à la liberté, au commerce, à l'industrie de ses concitoyens.

Plusieurs arrêts de la Cour de Cassation sont conçus dans ce sens :

« Ce pouvoir réglementaire doit s'arrêter devant les
« actes de l'Autorité supérieure alors même qu'il s'agi-
« rait de prescriptions relatives à des matières qui ren-
« trent dans les attributions de l'Autorité municipale.
« Quand un règlement d'administration publique édicte
« certaines dispositions relative à la salubrité ou à la
« sécurité publiques, le Maire ne pourrait prescrire cer-
« taines mesures aggravant ou restreignant les consé-
« quences des prescriptions imposées par le Décret ré-
« glementaire (Cassation, 31 Janvier 1857)).

« Dans l'exercice de son Pouvoir réglementaire, le
« Maire ne peut prendre que des mesures dictées par
« l'intérêt de la salubrité et de la sécurité publiques.
« Toute mesure qui porterait atteinte à la liberté du
« domicile, au droit de propriété, à la liberté du com-
« merce ou de l'industrie, excéderait les limites légales
« des pouvoirs de l'Autorité municipale (Cassation,
« 14 Mai 1877).

« Le Maire ne pourrait, en vue de faire cesser une
« cause d'insalubrité ou de danger pour la sûreté publi-
« que, déterminer l'importance des travaux à exécuter,
« ni imposer aux propriétaires, aux industriels un

« moyen exclusivement obligatoire, alors qu'il peut
« exister plusieurs moyens également efficaces pour
« atteindre le même but (Cassation, 25 Juillet 1888) ».

La Loi, du reste, elle-même, ne rend obligatoire que les arrêtés légalement pris par les autorités ayant droit de réglementation (Président de la République, Ministres, Préfets, Sous-Préfets, Maires), et, par conséquent, donne implicitement toujours la faculté de les discuter.

C'est ce qui ressort parfaitement du paragraphe 15 de l'art. 471 du Code pénal, ajouté par la Loi du 28 Avril 1832.

« Seront punis d'amende depuis un franc jusqu'à cinq
« francs inclusivement : 15° ceux qui auront contrevenu
« aux règlements légalement faits par l'autorité adminis-
« trative et ceux qui ne se seront pas conformés aux
« arrêtés publiés par l'Autorité municipale. »

Nous avons dit que le Maire exerçait son pouvoir propre de Police municipale et rurale sous la surveillance de l'Administration. Comment s'exerce cette surveillance ? C'est ce qu'explique l'art. 95 : « les arrêtés pris
« par le Maire sont immédiatement adressés au Sous-
« Préfet, ou, dans l'arrondissement du chef-lieu du dé-
« partement, au Préfet. — Le Préfet peut les annuler ou
« en suspendre l'exécution. — Ceux de ces arrêtés qui
« portent règlement permanent ne sont exécutoires qu'un
« mois après la remise de l'ampliation constatée par les
« récépissés délivrés par le Sous-Préfet ou le Préfet.
« Néanmoins, en cas d'urgence, le Préfet peut en auto-
« riser l'exécution immédiate ».

Il est évident que les arrêtés pris par le Maire ne peu-

vent être exécutoires que lorsqu'ils ont été portés à la connaissance du public ou des intéressés, selon que leur effet doit être général ou restreint à certaines personnes. L'art. 96 s'occupe de la question et décide : « Que les arrêtés du Maire ne sont obligatoires qu'après avoir été portés à la connaissance des intéressés par voie et publication d'affiches toutes les fois qu'ils contiennent des dispositions générales et, dans les autres cas, par la voie de la notification individuelle. La publication est constatée par une déclaration certifiée par le Maire. La notification est établie par le récépissé de la partie intéressée ou, à son défaut, par l'original de la notification conservé dans les archives de la Mairie. Les arrêtés, actes de publication et de notification sont inscrits, à leur date, sur le registre de la mairie. »

Une circulaire du Ministère de l'Intérieur, du 23 Mars 1886, dit de son côté : « C'est seulement par la publication et l'affichage ou par la notification individuelle que les intéressés peuvent être astreints légalement à déférer aux arrêtés municipaux. Lorsqu'il s'agit d'arrêtés portant règlement permanent, il est nécessaire que la publicité légale soit également donnée à l'arrêté préfectoral qui en autorise l'exécution immédiate et qu'il soit fait mention de cette autorisation dans la déclaration que l'article 96 § 2 prescrit au Maire de rédiger en vue d'établir la preuve de la publication. »

Outre le droit de suspendre et d'annuler les arrêtés municipaux, le Préfet possède lui-même un pouvoir de décision propre en matière d'administration communale et de Police municipale.

Pour ce qui a rapport à l'administration et aux obliga-

tions qui, de ce chef, sont imposées au Maire. L'art. 85, qui n'est autre que l'art. 15 de la Loi du 18 Juillet 1837, déclare que : « Dans le cas où le maire refuserait ou né-
« gligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits
« par la Loi, le Préfet peut, après l'en avoir requis, y pro-
« céder d'office par lui-même ou par un délégué spé-
« cial. »

Ce pouvoir a été l'objet de nombreuses controverses et discussions quand il a fallu l'appliquer à la Police municipale.

Admis par la Loi des 22-29 Juillet 1791, sur l'organisation d'une Police municipale et correctionnelle qui, dans son article 46, décidait que le Corps municipal pourrait prendre des arrêtés de Police, sauf, s'il y avait lieu, réformation, c'est-à-dire, droit d'y substituer de nouvelles dispositions de la part du Directoire du Département, il ne fut pas reproduit par la Loi du 18 Juillet 1837 et celles qui l'ont suivie.

De là naquirent des conflits entre les Maires et les Préfets, chargés également « du maintien de la sûreté, « de la salubrité et de la tranquillité publiques » que la Cour de Cassation chercha vainement à concilier et aplanir.

Pour y couper court dans l'avenir, la Loi du 5 Avril 1884 a eu raison de reconnaître, une fois pour toutes, dans son art. 99 ce droit pour le Préfet, de prendre directement les mesures voulues, quand le Maire s'abs- tient de le faire lui-même : « Les Pouvoirs qui appar-
« tiennent au Maire, en vertu de l'article 99, ne font pas
« obstacle au droit du Préfet de prendre pour toutes les
« communes du département ou pour plusieurs d'entre
« elles, dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu
« par les autorités municipales, toutes les mesures rela-

« tives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la
« tranquillité publiques. Ce droit ne pourra être exercé
« par le Préfet à l'égard d'une seule commune qu'après
« une mise en demeure au Maire restée sans résultat. »

Le Maire est chef de la Police Municipale de par l'article 91 de la Loi de 1884 ; par conséquent, il a sous ses ordres les Commissaires de Police communaux, les Gardes-champêtres et les Agents de Police.

L'organisation de la Police Municipale, le chiffre de son personnel, la fixation des traitements à allouer, appartiennent en principe au Conseil municipal. Toutefois, il faut faire exception pour les villes dont la population est supérieure à 40,000 habitants où tout cela est réglé par Décret du Président de la République, sur l'avis *seulement* du Conseil municipal : « Art. 103. Dans
« les villes ayant plus de 40,000 habitants, l'organisa-
« tion du personnel chargé du service de la Police est
« réglé sur l'avis du Conseil municipal, par Décret du
« Président de la République. »

Les dépenses afférentes au service de la Police municipale, se placent dans la catégorie de celles qui sont obligatoires pour les Communes, c'est-à-dire que les Conseils municipaux ne peuvent se dispenser de les voter.

« Art. 136. Sont obligatoires pour les Communes, les
« dépenses suivantes :..... 6° Les traitements et autres
« frais du personnel de la Police municipale et ru-
« rale... . »

Au cas où un Conseil municipal voudrait se soustraire à l'obligation qui lui est imposée par l'art. précédent, ou ne s'y conformer qu'en partie, l'art. 103 donne au Président de la République le droit d'ordonner d'office

l'inscription du crédit nécessaire au Budget communal.
« Art. 103 § 2. Si un Conseil Municipal n'allouait pas
« les fonds exigés pour la dépense ou n'allouait qu'une
« somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait ins-
« crite au budget par Décret du Président de la Répu-
« blique, le Conseil d'Etat entendu. »

La Police municipale se compose donc du Maire, du ou des Commissaires de Police, des Gardes-champêtres, et des Agents de Police. Nous connaissons le mode de nomination des Maires, Commissaires de Police et Gardes-champêtres.

Il nous reste à nous occuper un peu des derniers venus : les Agents de Police.

C'est au Maire que revient le soin de les nommer, mais son choix n'est définitif que lorsqu'il a été agréé par le Sous-Préfet ou le Préfet. L'art. 103 le dit excellemment : « Dans toutes les Communes, les Inspecteurs
« de Police, les brigadiers et sous-brigadiers et les
« Agents de Police nommés par le Maire, doivent être
« agréés par le Sous-Préfet ou par le Préfet. Ils peuvent
« être suspendus par le Maire, mais le Préfet seul peut
« les révoquer ».

Agent vient du latin *agens-agere-agir*. Ce mot s'applique à une personne quelle qu'elle soit, chargée de remplir une mission active. Il a servi tout naturellement à désigner les hommes préposés à la Police de la rue et des lieux publics et chargés de faire respecter les décisions de l'autorité : on les a appelés *Agents de Police*, ou *Agents de la force publique*.

« Les Agents ou dépositaires de l'Autorité publique,
« sont ceux qui par délégation du Gouvernement, exer-
« cent une portion de son autorité, font exécuter les

« ordres et peuvent commander à la force publique.
« Tels sont les Magistrats de l'ordre administratif ou
« judiciaire : Juges, Préfets, Maires, Officiers de Police
« judiciaire.

« Les Agents de la force publique sont ceux auxquels
« a été confiée une mission corrective et qui doivent
« obéissance aux dépositaires de l'autorité : cette quali-
« fication appartient à l'Armée, à la Gendarmerie, aux
« Gardes-champêtres, en dehors de leurs fonctions de
« police judiciaire, aux Gardes forestiers, aux Préposés
« du service actif des douanes, aux Gardiens de la paix
« et aux Agents de Police (1). »

Au demeurant, l'Agent de Police est un humble fonctionnaire, pauvrement rétribué, souvent même d'une façon dérisoire, qui n'hésite cependant jamais à jouer son existence quand il s'agit de préserver ses semblables, la Société entière de l'atteinte du fou ou du criminel.

On le voit toujours au premier rang, héroïque soldat du devoir, quand il y a œuvre courageuse ou périlleuse à accomplir.

Que de traits de bravoure, de sublime abnégation à l'actif de ces humbles, de ces simples à qui la Société doit le repos de ses nuits, la tranquillité de ses jours, et souvent son salut !

Combien sont morts obscurément au champ d'honneur, frappés trahitricement par le fer assassin ou la balle homicide, dans cette lutte incessante et laborieuse contre les coryphées du crime.

Que de ruses, que de patience, que d'esprit de suite

(1) *Manuel à l'usage des Gardiens de la paix de la ville de Bordeaux.*

ne leur faut-il pas déployer pour éviter les nombreuses chausse-trapes, les pièges hardis qui sont tendus sous leurs pas ; pour deviner et déjouer les noirs desseins, les funestes complots de ces hommes qui vivent en marge de la Société, méprisent ses lois, la considèrent comme une proie facile, comme un champ réservé à leurs tristes exploits et font servir tous les ressorts de leur profonde intelligence, de leur fertile imagination pour le mal, à la recherche de nouveaux procédés pour dépouiller le voisin et se soustraire à la perspicace surveillance dont ils se sentent l'objet ?

Les Agents de Police qu'on les nomme *Appariteurs, Gardiens de la paix, Sergents de ville*, etc., ne sont point assermentés et ne constituent nullement des Officiers de Police judiciaire. Ils ne peuvent dans leur service dresser des procès-verbaux des faits qu'ils constatent. Ils doivent se contenter d'en faire des rapports, verbaux ou écrits, au Commissaire de Police qui recueille leurs dires et seul a qualité pour les revêtir de la forme légale.

Les Agents de Police de tous grades et les Gardes champêtres sont sous les ordres directs des Commissaires de Police et leur doivent pleine obéissance et respect absolu.

Par contre, il faut que les Commissaires de Police se montrent bienveillants à l'égard de leurs subordonnés, leur parlent sur un ton paternel, veillent à leur instruction professionnelle, se tiennent constamment à leur portée quand ils ont besoin d'explications, d'éclaircissements concernant le service, les règlements locaux, les lois d'intérêt général et leur donnent par-dessus tout l'exemple de la bonne conduite, de la tenue, de la patience.

A coté du personnel civil de la Police, il existe un personnel militaire — la Gendarmerie — disposé sur tout le territoire français et que Napoléon III réorganisa sur de nouvelles bases par le Décret du *1^{er} Mars 1854* toujours en vigueur.

Nous savons que l'origine de cette respectable corporation est fort ancienne ; qu'elle remonte non seulement aux compagnies de maréchaussées de la monarchie légitime, mais encore qu'on peut la rattacher aux brigades mobiles que les Romains, après la conquête des Gaules, avaient placées dans le pays pour le purger des malfaiteurs qui l'infestaient.

Les Maréchaussées n'échappèrent pas à la condition commune des vieilles institutions : elles furent supprimées à la Révolution par les Décrets des 18 Août et 22 Septembre 1790.

Les Décrets des 22 Septembre 1790 et 16 Février 1791 instituèrent, en son lieu et place, un Corps à la fois civil et militaire, dont les officiers étaient justiciables des Tribunaux ordinaires et qui prit le nom de Gendarmerie nationale.

Elle ne conserva pas longtemps ce caractère mixte. Sous le Consulat elle dépendit — et depuis il en a toujours été ainsi — au point de vue de la discipline intérieure, exclusivement de l'autorité militaire.

L'organisation de la Gendarmerie subit de nombreuses vicissitudes, d'incessantes transformations.

Au début, ce corps se composait de 28 divisions distribuées en 1560 brigades et de deux compagnies pour le service, à Paris, des Prisons et des Tribunaux.

Un Décret du 5 Juin 1792 répartit, pour la première fois, toute la Gendarmerie en un certain nombre de Légions.

Aujourd'hui encore, une Légion comprend plusieurs départements. Elle possède un numéro d'ordre, est commandée par un colonel ou un lieutenant-colonel et est divisée en autant de compagnies qu'elle compte de départements.

Les compagnies, à leur tour, sont sous les ordres de chefs d'escadrons, ayant pour auxiliaires, dans les divers arrondissements, des officiers subalternes et partagées en brigades, qui ont à leur tête un maréchal-des-logis ou un brigadier.

Nous n'entrerons pas ici dans tous les détails ni dans toutes les modifications qui intervinrent à la suite.

Les dispositions qui président à l'organisation actuelle de cette Institution, du moins dans ses grandes lignes, sont les Décrets des 22 Décembre 1851, 19 Février 1852, 1^{er} Mars 1852, 1^{er} Mars 1854.

Nous laisserons une foule de Lois et Décrets d'importance secondaire promulgués ultérieurement.

Nous mentionnerons, toutefois, la Loi du 13 Mars 1875
« relative à la constitution des cadres et effectifs de l'ar-
« mée active et de l'armée territoriale, qui range défini-
« tivement la Gendarmerie parmi nos forces de pre-
« mière ligne : Art. 1. — L'Armée active se compose.....
« n° 4, de la Gendarmerie..... »

Il ne faut pas séparer de la Gendarmerie départementale la Garde républicaine de Paris, qui n'en est qu'une simple variété : celle-ci a, en effet, les mêmes attributions, les mêmes règlements à peu près, sauf ce qui est particulier à Paris, les mêmes attaches, le même uniforme que la première. Toute la différence entre elles consiste en ce que la Garde républicaine est payée en partie sur les fonds de la Capitale, tandis que la Gendarmerie propre-

ment dite émerge au budget général de l'Etat pour la totalité de ses dépenses.

Les Officiers de Gendarmerie et de la Garde républicaine sont Officiers de Police judiciaire et auxiliaires des Procureurs de la République (art. 9, 48 du C. I. c.), et, à ce titre, ils peuvent faire dans tout leur ressort, les actes et constatations qui s'attachent aux susdites qualités.

Ils agissent concurremment avec les Officiers de Police civils, dressent leurs procès-verbaux et les font parvenir, suivant le cas, au Procureur de la République ou au Juge d'Instruction.

Le Décret du 1^{er} Mars 1854 s'occupe des rapports de la Gendarmerie avec les Commissaires de Police.

D'une façon générale, ils sont réglés par l'art. 25 du Code d'Instruction criminelle, qui donne aux Officiers de Police judiciaire le droit de requérir directement la force publique : « Les Procureurs du Roi et tous autres « Officiers de Police judiciaire auront, dans l'exercice « de leurs fonctions, le droit de requérir directement la « force publique. » L'article 118 du Décret ne fait que confirmer ce droit, qu'il envisage uniquement au point de vue de la Gendarmerie.

La Gendarmerie doit prêter main-forte au Commissaire de Police toutes les fois que celui-ci la requiert. (Art. 93.)

« Les réquisitions sont toujours faites par écrit, sauf le « cas d'extrême urgence ou d'impossibilité absolue et ne « doivent contenir ni terme impératif ni aucune expres- « sion de nature à froisser la susceptibilité de ceux qui « en sont l'objet. (Art. 97.)

« Toutes les fois que la Gendarmerie est requise pour « assister l'autorité dans l'exécution d'un acte ou d'une

« mesure quelconque, elle ne doit être employée que
« pour assurer l'effet de la réquisition et pour faire
« cesser, au besoin, les obstacles et empêchements »
(Art. 98).

« La Gendarmerie doit communiquer sans délai aux
« Autorités civiles les renseignements qu'elle reçoit et
« qui intéressent l'ordre public. Les Autorités civiles lui
« font les communications et réquisitions qu'elles recon-
« naissent utiles au bien du service » (Art. 100).

Les Gendarmes sont de bons et braves militaires, c'est certain, mais constituent-ils également d'excellents policiers ? Le point est douteux et nous nous en occupons dans une autre partie de cet ouvrage.

Depuis la Loi du 5 *Avril 1884*, la situation de la Police a subi peu de changement : elle serait, peut-être, demeurée immobile si les terribles événements de 1892 et 1893 n'avaient attiré, de nouveau sur elle, l'attention des pouvoirs publics.

Des attentats, d'une férocité inouïe, éclatèrent à Paris, jetant la consternation dans le monde entier : des maisons particulières, des Lieux publics, un Commissariat de Police, la Chambre des Députés elle même furent visés par les anarchistes dont les bombes homicides détruisaient et tuaient.

Des mesures énergiques furent prises aussitôt pour arrêter ce mouvement révolutionnaire. Des crédits importants affectés à la Police furent votés et le Décret du 23 Décembre 1893 étendit dans des proportions considérables la Juridiction des Commissaires spéciaux : « Art. 1^{er}. Les Commissaires spéciaux de Police
« exerceront dans toute l'étendue du département de
« leur résidence, la Police Judiciaire, conformément

« aux dispositions du Code d'Instruction criminelle ».

En transmettant aux fonctionnaires intéressés ampliation de ce Décret, le Ministre de l'Intérieur faisait connaître les motifs d'utilité publique qui l'avaient conduit à introduire une pareille innovation dans les attributions des Commissaires spéciaux ; il fallait que le Gouvernement eut dans la main des agents dévoués, non plus uniquement attachés au lieu de leur résidence, mais jouissant d'une mobilité suffisante pour pouvoir suivre les malfaiteurs et déjouer leurs coupables projets.

C'est ce que dit très bien la circulaire du 17 Janvier 1894 : « Il serait superflu d'insister sur les avantages que
« présente cette mesure — le Décret du 24 Décembre
« 1893 — dont la nécessité avait été depuis longtemps
« signalée à mon Administration. Combinée avec l'aug-
« mentation de l'effectif du personnel, elle permettra
« de surveiller plus étroitement, sur l'ensemble du ter-
« ritoire, les agissements des malfaiteurs de tout ordre,
« et spécialement de ceux qui, prenant vainement le
« prétexte d'une action politique, toujours respectable
« dans un pays de liberté, ne visent qu'à compromettre
« la sécurité publique. Il est indispensable que vous
« disposiez de moyens d'information et d'exécution
« assez étendus pour assurer partout le respect dû à
« la Loi. Les Commissaires spéciaux de Police, seront
« pour vous d'utiles auxiliaires. Leur mobilité s'adap-
« tera à la mobilité des malfaiteurs eux-mêmes, que
« vous pourrez surprendre par une action soudaine et
« par des investigations imprévues ».

Nous terminons notre exposé en présentant ci-contre un tableau synoptique des divisions de la Police et des fonctionnaires attachés à chacune d'elles.

POLICE	Police Parisienne . .	Préfet de police.
		Chef et Sous-Chef de la Sûreté.
		Chef de la Police Municipale.
		Commissaires de Police aux Délégations Judiciaires.
		Commissaires de Police divisionnaires de quartier et de la banlieue.
		Officiers de Paix.
		Brigadiers, Sous-Brigadiers et Inspecteurs de la Sûreté.
	Police Départementale	Brigadiers, Sous-Brigadiers et Gardiens de la Paix.
		Garde Républicaine.
	Police Administrative.	Préfets, Sous-Préfets.
		Maires et Adjointes.
	Police Judiciaire . .	Commissaires spéciaux et de Police.
		Gardes-champêtres et forestiers.
		Agents de Police.
		Gendarmerie.
	Police Générale . . .	Préfets.
		Procureurs Généraux, leurs Substituts, Avocats Généraux.
		Procureurs de la République et Substituts.
		Juges d'Instruction.
		Maires et Adjointes au Maire.
		Juges de Paix.
		Commissaires spéciaux et de Police.
	Police Locale . . .	Gardes-champêtres et forestiers.
		Agents de Police, Gendarmerie.
		Préfets et Sous-Préfets
		Maires et Adjointes.
		Commissaires spéciaux et de Police.
		Gardes-champêtres et forestiers.
		Agents de Police.
		Gendarmerie.
		Maires.
		Adjointes aux Maires.
		Commissaires de Police.
		Gardes-champêtres.
		Agents de Police.

TROISIÈME PARTIE

*Critique de l'Organisation actuelle de la Police.
Plan de réorganisation.*

CHAPITRE PREMIER

Défaut d'homogénéité de la Police

Il nous reste, dans cette dernière partie, à présenter les défectuosités que nous rencontrons dans l'organisation actuelle de la Police et les modifications qu'il nous paraît utile d'y apporter.

Quelle est la situation actuelle de la Police ? Est-elle bien ce qu'elle devrait être dans un grand pays comme la France ?

Nous venons de constater qu'elle est à la fois *administrative et judiciaire, générale et municipale* et enfin qu'elle se compose d'Agents, de Magistrats, de Fonctionnaires d'origines diverses et possédant des attaches variées : *Préfets et Sous-Préfets ; Procureurs Généraux, Substituts et Avocats Généraux ; Procureurs de la République et Substituts ; Juges d'Instruction et de Paix ; Commissaires Spéciaux et de Police ; Maires et Adjoints, Gendarmes, Gardes-champêtres, et Agents de Police.*

Tout ceci constitue un ensemble qui, au premier abord,

paraît régulier et parfait, mais qui, examiné d'un peu près, présente des défauts dont le plus essentiel est le manque de cohésion.

Elevons-nous d'abord vivement contre cette manie singulière qui nous pousse à établir partout des séries, des divisions, des cases, dans les choses mêmes qui ne se comprennent qu'unies et qui ne peuvent exister que par la parfaite adhérence de leurs molécules.

La méthode analytique, certainement, a quelquefois du bon ; elle nous est d'un grand secours dans l'examen, l'étude des organes composés, physiques et sociaux. Mais transformée en système absolu, poussée jusqu'à ses extrêmes limites, appliquée sans discernement, elle offre des inconvénients sans nombre, dont le plus grand, le plus important est de raccourcir, de borner notre horizon, de ne nous faire voir les objets que sous un angle visuel fort restreint, de nous empêcher de saisir les choses dans leur ensemble.

Nous nous noyons dans les détails.

Nous nous attardons uniquement aux diverses parties d'un tout et ces parties que nous avons imaginées pour notre facilité de compréhension, nous les détaillons, nous les séparons, nous les dispersons aveuglément ; nous oublions le lien qui les unit, les assemble ; nous perdons de vue notre point de départ et nous finissons par les considérer à la longue, ainsi que des entités complètes et parfaites des personnalités indépendantes, tirant d'elles-mêmes, non d'ailleurs, leur origine, leur vie, leur durée.

Par une étrange aberration, nous disloquons ce qui devrait essentiellement demeurer compact, jetant ainsi le trouble, l'erreur, la confusion dans les données les

plus simples, les plus claires, parmi les éléments naturellement les moins compliqués.

La Police n'a pas été à l'abri de cette manie de tout disséquer.

Partant de cette idée, exacte en elle-même, qu'il était possible de la considérer sous divers aspects, relativement à la nature, l'étendue de ses prescriptions, les autorités qui les édictent, les lieux où elles s'appliquent, on a trouvé raisonnable, rationnel, utile de la diviser en plusieurs parties — *la Police Générale, la Police Municipale, la Police Urbaine, la Police Rurale*, — suivant que les lois, décrets ou règlements dont elle doit assurer l'exécution *concernent le territoire entier, une seule commune, la ville ou la campagne*.

Et cette division qui, en principe, ne devait être qu'indicative, énonciatrice, avait simplement pour but une délimitation de matières et de compétences personnelles ou territoriales ; cette division, une fois opérée, entrée dans la pratique, a été détournée de sa signification première, de son sens primordial.

Il s'est produit ce qui a toujours lieu en pareil cas : on a perdu de vue le motif, l'origine de ce partage conventionnel, fictif ; on a regardé chacune des sections établies dans la Police, comme absolument indépendante de sa voisine, comme formant un corps parfaitement organisé et constitué.

On s'est alors mis à parler *de Police Générale, de Police Municipale, de Police Urbaine*, etc., en les prenant isolément, ainsi qu'on le ferait de choses, d'institutions n'ayant entre elles aucun lien, aucun intérêt commun, sans se rendre compte, le moins du monde, de l'erreur, de l'in vraisemblance commises.

Poussant ensuite plus loin les conséquences désastreuses de ce faux précepte, on en est naturellement arrivé à transporter dans les faits, la division admise dans les idées.

Et c'est ainsi, que tout doucement, sans secousse, on a été conduit à donner à la Police, aux Polices plutôt, des organisations, des fonctionnaires différents ; qu'on a eu les Agents de la Police Générale : Préfets, Sous-Préfets, Commissaires spéciaux, Procureurs, Juges de Paix, Gendarmes — ; ceux de la Police Municipale : Maires, Commissaires de Police, Agents de Police — ; ceux de la Police Rurale, Gardes-champêtres, Gardes des bois communaux, etc.

Mais va-t-on se hâter de nous dire, et nous pressentons l'objection : ce que vous avancez, n'est point du tout l'exacte expression de la vérité, la Police est loin d'être divisée, elle forme un ensemble parfait, une organisation bien conçue, bien ordonnée puisque tous les fonctionnaires que vous venez d'énumérer, appartiennent à la même administration et dépendent les uns des autres.

Le Préfet n'est-il pas le supérieur direct du Maire et du Commissaire de Police ; ce dernier n'a-t-il pas pour collègue le Commissaire spécial, tous ne sont-ils pas les chefs des Agents de Police et Gardes-champêtres ?

Enfin la Police Municipale, la Police Rurale, que sont-elles sinon de pures dépendances de la Police Générale et ne sont-elles pas exercées sous la surveillance du Préfet ?

Que désirez-vous donc de plus — en fait d'unité de service ?

Nous répondons aussitôt : Si nous nous en tenons

uniquement à l'apparence, au texte des nombreuses lois d'administration que nous avons étudiées, reproduites et commentées, il semble bien que le contradicteur qui nous poserait cette série de questions étonnées, serait dans le vrai ; que la personne qui juge par ce qui est écrit et non par ce qui existe en réalité, doit trouver que tout est pour le mieux dans la meilleure des Polices.

Mais hélas ! ces lois si bien ordonnées, qui paraissent avoir tout prévu, tout organisé pour une action convergente des nombreuses catégories de Polices, portent en elles-mêmes le germe de leur inefficacité ; elles ne sont qu'un trompe-l'œil grossier, que la pratique se charge bientôt de mettre à nu !

Et leur décrépitude, alors que le profane les juge robustes, pleins de vie et de santé provient précisément de ce qu'elles s'en sont tenues à de trompeuses données ; d'avoir prétendu analyser ce qui ne devait pas l'être ; d'avoir voulu distinguer plusieurs sortes de Polices et de les avoir considérées chacune isolément ; de ne s'être point, en un mot, rendues compte que la *Police est une, dans son ensemble, malgré les différences d'applications qu'elle comporte.*

Pourtant le législateur a eu comme une vague intuition qu'il faisait fausse route ; c'est pourquoi il a cherché aussitôt les palliatifs, les correctifs qu'il pensait nécessaires et suffisants pour maintenir ou ramener, suivant le cas, l'ordre dans l'organisation hétérogène qu'inconsciemment il venait de créer.

A cet effet, il proclama que la Police générale aurait sous sa haute direction et surveillance les Polices locales et serait elle-même exercée par les agents de celles-ci dans les lieux de leurs juridictions respectives.

C'était retourner la question, c'était, comme on le dit vulgairement : *mettre la charrue devant les bœufs*.

Avec une Administration de la Police conçue selon les véritables principes ce sont, au contraire, les Fonctionnaires de la Police générale qui, incidemment, à leurs attributions, auraient été investis, dans le territoire soumis à leur autorité, des fonctions de Police locale.

Mais passons : nous aurons l'occasion de revenir sur cette inconséquence-officielle, sur cette hérésie administrative qui consiste à ne considérer la Police générale que comme un accessoire secondaire des polices locales.

Ainsi qu'on pouvait aisément le prévoir, tous ces remèdes se sont montrés insuffisants ; le mal est allé s'agrandissant, s'élargissant, il est chronique aujourd'hui.

Le moyen qu'il en fut autrement ?

Malgré les instructions, les circulaires, chaque catégorie de fonctionnaires s'est cantonnée chez elle, s'occupant uniquement de la partie principale de sa mission et négligeant tout le reste. L'agent de la Police générale regarde de haut et dédaigne celui de la Police locale qui, de son côté, le jalouse et déteste cordialement.

Aucune sympathie, aucune solidarité, aucune identité de vue n'existe entre ces personnes qui, du reste, émanent de sources différentes ; les Préfets, Sous-Préfets, Procureurs de la République, Commissaires spéciaux, Gendarmes, Juges de paix, etc. nommés et payés par l'Etat ; les Maires et Adjoints, ayant des fonctions gratuites et tirant leurs pouvoirs de l'élection et de la loi ; les Commissaires de Police payés sur les fonds commu-

naux et nommés par le Gouvernement ; les Agents de Police et Gardes-champêtres nommés par les Maires et rétribués sur les finances municipales.

Cependant il n'y a, il ne peut y avoir qu'une seule sorte de Police : *la Police générale* dont l'effet, l'attention se portent, se font sentir sur tout le territoire et qui doit veiller à la stricte observance des Lois, Règlements et Arrêtés.

Il est vrai qu'en ce qui concerne les Règlements et Arrêtés, tous ne sont pas pris par le Pouvoir central, par le Gouvernement ; que dans chaque commune, par exemple, l'autorité locale peut régler les objets confiés à ses soins, à sa vigilance.

Mais ce pouvoir réglementaire, accordé aux représentants de certaines divisions territoriales et administratives, implique-t-il l'existence d'une Police locale différente de la Police générale, par son caractère, ses fonctionnaires, son but ?

N'est-ce pas toujours la Police générale, elle seule, qui agit, conçoit et propose ?

Peut-il y avoir, en effet, une salubrité, une sécurité, etc., etc., publiques, locales, et une sécurité, une salubrité publiques générales, n'ayant entre elles de commun que le nom ?

Qui ne sent l'absurdité d'une pareille supposition ?

Nous l'avons vu, l'action de la Police doit être souple : c'est pourquoi elle sait se modifier, tenir compte des circonstances de temps, de lieux, de personnes.

Le législateur travaille pour la collectivité ; il voit les choses sous un aspect général ; il ne prévoit point les cas particuliers, les situations exceptionnelles, les diffi-

cultés spéciales d'application ; en un mot, il n'entre pas dans les détails.

Mais il comprend bien que, dans un grand pays comme le nôtre, tout ne pourrait pas être d'une rigoureuse uniformité ; que ce qui conviendrait au Nord serait peut-être impropre au Midi et qu'une grande ville ne saurait se contenter des mêmes dispositions de Police qu'une infime commune.

Aussi délègue-t-il une portion de ses attributions réglementaires au Pouvoir Exécutif, aux Autorités locales, seuls en situation de bien connaître les besoins, les aspirations, le caractère de leurs administrés et de prendre en temps voulu les mesures nécessaires.

Mais cette disposition si sage en elle-même, qui, selon nous, constitue une simple précaution administrative, n'aurait point dû amener la croyance, que nous déplorons, que la Police est *générale, municipale, rurale* ou *urbaine* selon que les prescriptions à faire appliquer, émanent du Gouvernement ou d'une Autorité locale.

Du reste, ce pouvoir réglementaire est-il absolu, peut-il faire abstraction de la loi, s'exercer sur tout ? Non, certes, et la loi elle-même s'est empressée de le limiter, de le contenir dans des bornes étroites qu'il ne peut enfreindre sous peine de nullité.

En résumé, les Autorités locales agissent simplement en qualité de détentrices d'une portion de la souveraineté et leurs décisions, qui s'appliquent à des objets rigoureusement déterminés et dont le nombre varie selon les époques et les circonstances, doivent se conformer strictement aux Lois, Règlements, Arrêtés d'intérêt général.

Donc, c'est toujours de la *Police générale* qu'il est question, elle est le grand tout, qui ne doit même pas chan-

ger de nom quand, au lieu de veiller à l'exécution des prescriptions générales, elle s'occupe des dispositions relatives à un objet ou à un endroit particulier.

Travaillons à détruire cette légende de la coexistence de plusieurs Polices — *générale, municipale*, etc., suivant le cas — disons qu'il ne peut y en avoir qu'une seule et appelons-là simplement : *la Police*.

Ce mot comprendra et dira tout. Avec lui, plus de confusion, plus de distinctions barbares.

Ajoutons que les Agents qui la composent doivent avoir la même origine, émarger au même budget et former une grande famille unie, sans qu'il soit possible de faire entre eux d'autres catégories que celles résultant de la situation sociale ou hiérarchique.

CHAPITRE II

La Police ne doit être que judiciaire

On dit encore que la Police est administrative ou judiciaire, selon qu'elle a pour but de surveiller l'exécution des lois ou de poursuivre les infractions qui y sont commises ; selon, en un mot, qu'elle a une mission préventive ou un rôle répressif.

Cette division qui a pour elle une apparence de logique et la tradition, qui a été défendue, de tout temps, par les esprits les plus cultivés, par les jurisconsultes les plus éminents, nous la trouvons également critiquable.

Nous pensons qu'elle repose sur une inexactitude et qu'elle est de nature à engendrer de regrettables confusions.

L'expression *Police administrative*, est un non sens, si on l'applique sans distinction aux nombreux Magistrats et fonctionnaires dont nous avons donné la nomenclature.

On définit, en effet, *la Police administrative : celle qui a pour fonction de veiller à la stricte observation des lois et règlements et de prendre toutes les mesures à cette fin.*

Suivant nous et d'après la définition même que nous venons de donner et qui est classique, *la Police administrative* n'est autre chose que l'administration considérée sous son aspect le plus actif.

L'administration reste toujours *l'administration*, de

quelque côté qu'on l'envisage : soit qu'elle s'occupe de gérer les intérêts publics, soit qu'elle prenne le souci de la publication et de l'observation des lois, règlements et autres dispositions impératives de l'autorité. Nous ne voyons guère l'utilité qu'on peut trouver à la couper en deux, à établir chez elle des compartiments à cloisons étanches, à faire deux séries distinctes des actes auxquels elle se livre, suivant qu'elle a en vue telle ou telle partie de ses attributions.

Nous retrouvons encore là, la manie de tout analyser, de tout disséquer qui est la tendance dominante, caractéristique de notre esprit. Nous ne pouvons voir les choses dans leur ensemble, c'est plus fort que nous. Et par amour du simple, du clair, du facile, nous tombons dans les divisions infinitésimales, nous finissons par perdre la notion exacte des choses et par opérer les mélanges les moins compréhensibles.

C'est ainsi qu'à propos d'*administration* on s'est mis à parler de *Police*, de *Police administrative* — par opposition à la *Police judiciaire*, comme si ces deux mots *Police* et *Administration* pouvaient aller ensemble.

L'administration ordonne ou exécute, promulgue et publie les lois, fait les règlements qu'elle juge nécessaires ou simplement utiles et porte le tout à la connaissance des citoyens : *là se termine son rôle*.

Maintenant entre en scène la *Police*. Sa mission est tout autre : elle doit maintenir l'ordre moral et matériel dans le pays, veiller à l'exécution des prescriptions légales et administratives qui en sont le complément, tâcher de prévenir les infractions, rechercher celles qui sont commises et livrer les auteurs et complices aux tribunaux.

Eh ! bien, dans cette succession de faits, tous de même nature, tendant tous au même but, où voit-on qu'il soit urgent de déclarer que nous avons deux Polices — l'une *administrative* — pour les premiers ; l'autre *judiciaire* pour les suivants ? Où se termine d'ailleurs la phase administrative, où commence la phase judiciaire ?

A quel point exact, psychologique l'agent, le fonctionnaire, le Magistrat, pourra-t-il se dire : « jusqu'à présent « je faisais de l'administration, maintenant j'entre dans « le domaine de la justice ? »

Il y a là un criterium impossible à trouver.

On a cherché cependant à l'établir et les hommes de loi s'y sont évertués.

L'un des plus éloquents, M. Rau, Conseiller d'Etat, chargé de présenter au Corps législatif le projet de Code d'Instruction criminelle, sous le premier Empire, a dit à ce sujet des pages éloquentes où il définit parfaitement le rôle de la Police, en présente la genèse complète, mais qui manquent subitement de précision, lorsqu'il s'agit de déterminer le point exact où s'opère le subtil changement de la *Police administrative* en *Police judiciaire*.

« Tant qu'un projet reste enseveli dans le cœur de
« celui qui le forme, tant qu'aucun acte extérieur, aucun
« écrit, aucune parole ne l'a manifesté au dehors, il n'est
« encore qu'une pensée et personne n'a le droit d'en
« demander compte. Il est cependant vrai que des hom-
« mes exercés de longue main à surveiller les mé-
« chants et à pénétrer leurs intentions les plus secrètes,
« préviennent très souvent des crimes par une pré-
« voyance utile et par des mesures salutaires ; voilà l'un
« des premiers objets de la *Police administrative*, Police
« en quelque manière invisible, mais d'autant plus par-
« faite qu'elle est ignorée et dont nous jouissons, sans

« songer combien elle coûte de soins et de peine. La vigilance d'une bonne Police ne laisse souvent ni l'espoir du succès, ni la possibilité d'agir au méchant qui la trouve partout, sans la voir nulle part et qui rugit des obstacles que le hasard semble lui offrir sans jamais se douter que le hasard prétendu est dirigé par une profonde sagesse. Un autre résultat d'une bonne Police administrative est que l'homme se trouve enlevé au premier pas qu'il fait pour consommer son crime : c'est alors l'instant où la Police judiciaire peut et doit se montrer ; il n'y a pas un moment à perdre, le moindre retard ferait disparaître les coupables et les traces du crime. Il faut donc que les agents de la Police judiciaire soient répandus sur toute la surface de la France et que leur volonté ne se ralentisse jamais. »

On le voit, M. Rau tourne court dans sa démonstration. Il parle *du premier pas répréhensible du criminel*, mais sans définir en quoi il consiste, à quel signe certain on pourra le reconnaître.

La science du droit est exacte : elle ne peut se payer de mots vides, de définitions vagues. C'est pourquoi nous devons repousser impitoyablement tout ce qui est de nature, comme la division que nous critiquons, créée dans la Police, à fausser l'esprit et à faire naître l'hésitation dans l'entendement.

Etant données les remarques et réflexions qui précèdent, nous croyons qu'il est bon de faire des individualités des fonctionnaires que, jusqu'à présent, on considère comme appartenant à la Police — *administrative et judiciaire* — deux catégories.

Dans la première nous plaçons *les Préfets, les Sous-*

Préfets, les Maires, les Adjoints, qui seuls étant dépositaires d'une parcelle de la souveraineté ont le droit, que nous leur voulons conserver, de décision. Nous les retirons de la Police, où ils n'ont que faire où on les a mis abusivement, par une regrettable confusion des principes et nous les confignons dans l'*Administration*.

Dans la seconde, nous établissons les *Procureurs généraux, les Avocats généraux, les Substituts des Procureurs généraux, les Procureurs de la République, leurs Substituts, les Juges de Paix, les Commissaires spéciaux et de Police, les Agents de Police, les Gardes champêtres, les Gendarmes*, qui ne sont que des Agents d'exécution, avec des pouvoirs plus ou moins étendus et appartiennent naturellement à la Police et par conséquent à la Justice dont la première est un élément essentiel.

De cette façon, nous aurons une séparation exacte des Pouvoirs administratifs et judiciaires, qui seront moins tentés d'empiéter, sous prétexte de *Police*, l'un sur l'autre.

D'ailleurs, si l'on s'obstine à classer parmi les fonctionnaires administratifs les Commissaires de Police, par exemple, il faut aussi, logiquement, y placer les Procureurs de la République, ceux-là n'étant que les auxiliaires de ceux-ci et tous deux ayant des fonctions légales identiques et appartenant au Ministère public.

En conséquence : à l'*Administration* la décision, le soin d'édicter les mesures de circonstance ; à la Justice et à la Police la charge de la surveillance et de la répression.

Si nous voulons encore être plus précis, considérer la Police isolément, nous dirons que son devoir, dès qu'une loi, un acte quelconque de l'autorité, sont devenus obli-

gatoires, c'est d'abord de s'assurer s'ils sont exécutés, de constater les désobéissances commises et enfin de poursuivre les coupables, de s'en saisir si possible et de les traduire devant le Juge.

A lui et à lui seul échoit alors la mission de les frapper en leur appliquant les pénalités légales.

Les partisans convaincus de la superposition des deux Polices — administrative et judiciaire, suivant le moment où l'on se place par rapport à l'infraction — nous peuvent faire une objection d'un autre genre, tirée du caractère, de la nature, de l'origine de certaines prescriptions.

Ils nous diront par exemple : Nous admettons, si vous y tenez, votre manière de voir et d'apprécier, en ce qui concerne l'exécution des lois ; mais, en revanche, vous nous accorderez bien qu'elle ne saurait prévaloir lorsqu'il s'agit des Règlements, Décrets, Arrêtés, etc., émanant du Pouvoir Exécutif et de ses représentants. En ce cas, qu'est la Police qui s'emploie à leur exécution, sinon administrative, comme l'autorité dont ils procèdent et qui, de toute évidence, leur imprime sa marque indélébile ?

Il ne s'agit pas de se payer de mots : la provenance administrative d'une décision n'implique nullement que le fonctionnaire chargé de son exécution et les opérations qu'il accomplit à cet effet, deviennent eux-mêmes administratifs.

Mais, en somme, qu'est-ce qu'un Règlement, un Arrêté, un Décret ?

N'est-ce pas par une délégation générale ou spéciale du Pouvoir législatif que certaines autorités administratives ont le droit de les prendre ?

N'est-ce pas seulement parce que dans certaines circonstances particulières, il serait trop long de recourir au Parlement, que la Constitution ou les Lois ont laissé à divers organes du Pouvoir exécutif — qui deviennent alors eux-mêmes de véritables législateurs, — mieux placés que quiconque pour apprécier les besoins, les nécessités du moment, le soin de régler la situation par un acte appelé suivant le cas, Règlement, Décret, Arrêté, qui, une fois promulgué et publié, a tous les caractères de la loi, devient obligatoire comme elle et dont l'inexécution est passible de peines pécuniaires ou corporelles ?

En définitive, le Règlement, le Décret, l'Arrêté que sont-ils donc, sinon de véritables Lois, qui ne peuvent tomber en désuétude, qui doivent être exécutés jusqu'à abrogation expresse ou implicite ?

Par conséquent, ici comme ailleurs, nous sommes toujours sur le terrain de la Loi, et la *Police*, soit *préventive*, soit *répressive*, demeure bien *judiciaire*.

Poussons plus loin notre raisonnement.

On dit : la Police Administrative doit veiller à l'exécution des Lois et des Règlements, prévoir les défaillances des citoyens, déjouer les mauvaises volontés, les desseins criminels — et là s'arrête sa mission, — alors, si elle n'a pu empêcher, le crime, le délit de se perpétrer, l'infraction de se commettre, elle disparaît, fait place à la Police Judiciaire qui, elle, constate, arrête, poursuit, etc.

Notez bien que ces deux fonctions sont exercées par le même agent qui, à l'imitation du maître Jacques de Molière tantôt endossera la casaque administrative, et tantôt revêtira le haut de chausse judiciaire.

Le Policier mettant la main au collet d'un individu pris en flagrant délit, lui tiendra à peu près ce langage :
« Je surveillais administrativement vos faits et gestes ;
« je vous arrête judiciairement. »

Tout cela est trop spécieux et c'est compliquer à plaisir les choses les plus simples que de vouloir établir et conserver toutes ces distinctions.

Du reste, — et nous ne saurions trop insister sur ce point — quand on dit que la Police administrative doit veiller à l'exécution des Lois et des Règlements, ne tombe-t-on pas aussitôt dans la définition de la Police Judiciaire ?

En quoi consisterait cette surveillance si elle était toute platonique ; quels seraient son but, son intérêt, à quel résultat pratique, palpable pourrait-elle bien aboutir ?

Il serait absurde de supposer que ce soit d'une surveillance de ce genre que les auteurs et les jurisconsultes aient voulu parler, car son inutilité saute aux yeux les moins prévenus.

Mais alors, si vous admettez qu'au lieu d'être platonique, elle soit active, efficace, nous voici de plein pied sur le terrain de la poursuite, de la répression, nous quittons la Police Administrative pour passer dans la Police Judiciaire.

Pour bien saisir ce que nous expliquons ci-dessus, produisons des espèces.

Préfet d'un département ou Maire d'une commune, nous prenons un arrêté sur un des objets confiés à notre vigilance : nous administrons.

Mais cet arrêté que nous avons pris, constitue un document législatif — nous l'avons démontré ; — il sort des atteintes du Pouvoir Exécutif, qui ne pourra pas, à

moins d'une abrogation postérieure, par un nouvel arrêté émanant de la même autorité, en entraver l'exécution.

Et ce document législatif exécutoire qui est chargé de l'appliquer, de veiller à ce qu'il ne soit pas lettre morte ? N'est-ce pas la Police Judiciaire sous les espèces et apparences des Commissaires de Police, des Procureurs de la République et Agents de tous ordres placés sous sa direction ?

Si une infraction est commise, ils se mettent en mouvement ; ils ne bougent pas tant que rien d'anormal, de répréhensible ne se produit. Ils continuent simplement à veiller, à regarder.

Sur quoi se base-t-on pour dire que dans ces deux attitudes, ces fonctionnaires possèdent des attributions, des qualifications différentes ; qu'ils sont officiers de Police Administrative dans la période d'immobilité, et officiers de Police Judiciaire dans celle de l'action, du mouvement ?

Un Magistrat, un Fonctionnaire est informé d'une manière quelconque que des malfaiteurs ont résolu de faire un mauvais coup. Armé de ces renseignements, il les épie, les surveille, les suit à la piste pour les empêcher de commettre l'attentat projeté.

Il est assez heureux pour y réussir : les malfaiteurs, avisés de leur côté des démarches dont ils sont l'objet, s'abstiennent.

Il n'y a donc eu ni crime, ni même tentative dans le sens légal et punissable du mot : tout s'est borné à des intentions, à des projets non susceptibles de donner lieu à des poursuites en justice. Partant de là, dira-t-on que les recherches préventives du Magistrat, du Fonction-

naire appartiennent à la Police Administrative ? Ce serait dérisoire de le prétendre.

Restons dans le même cas et poursuivons notre démonstration.

Supposons maintenant que les malfaiteurs, non prévenus à temps, se rendent à l'endroit où ils ont décidé de perpétrer leur coupable action.

Au moment précis où elle est soit tentée, soit consommée, c'est-à-dire où elle peut être frappée par les dispositions du Code Pénal, ils sont surpris par notre Magistrat, notre Fonctionnaire qui survient inopinément, constate leur méfait, les arrête et les livre aux Tribunaux.

Opérera-t-on ici une division dans la série des opérations — préventives et répressives — qui précèdent parce qu'on est arrivé à l'arrestation des coupables, appelant *Police Administrative* tout ce qui l'a précédée et préparée et *Police Judiciaire*, les événements qui l'ont accompagnée et suivie ?

Nous ne pouvons l'admettre.

Dans le même ordre d'idées, dira-t-on, que l'Agent qui se promène paisiblement dans nos rues et sur nos places publiques, fait de la Police Administrative tant qu'il ne remarque rien de délictueux et de la Police Judiciaire dès qu'il constate une infraction aux Lois et Règlements ?

Quelle psychologie compliquée pour ce malheureux, si l'on pouvait admettre l'affirmative !

Soutiendra-t-on également que le Procureur de la République, le Commissaire de Police auquel un homme dangereux est signalé aux fins de surveillance, par le canal de l'Administration, font, en ne le perdant pas de vue, de la Police administrative ?

Erreur, grosse erreur !

Que signifie, du reste, cette expression : *Surveillance administrative*, et quelle idée de sanction éveille-t-elle dans l'esprit ?

Ce sont des mots vides de sens, comme on en trouve beaucoup dans le répertoire officiel : ou bien l'individu soumis à cette *surveillance dite administrative* ne donne lieu à aucune remarque particulière et alors nulle action coercitive ne peut être exercée contre lui, ou bien il commet quelque acte répréhensible et, dans ce cas, pour le punir, intervient forcément *la Police Judiciaire*.

L'Administration l'a si bien compris que la surveillance qu'elle ordonne parfois et qui, du reste, a pour but unique de se rendre compte si ceux qui en sont l'objet ne deviennent point les auteurs de faits tombant sous l'application de la loi, est toujours dirigée, opérée par des Officiers de Police Judiciaire, qui seuls, le cas échéant, peuvent faire les constatations et exercer les poursuites légales.

Donc et nous ne saurions trop le répéter : il ne doit exister en France que *l'Administration* d'une part et la Police — Judiciaire — de l'autre, toutes deux absolument indépendantes l'une de l'autre, par leur mission, leurs fonctionnaires, leur hiérarchie respectifs, mais se rendant réciproquement service par leurs renseignements, leurs avis et leurs pouvoirs particuliers.

CHAPITRE III

Le Préfet et le Maire ne doivent pas être Officiers de Police Judiciaire

Et maintenant que nous avons établi une juste séparation entre *l'Administration* et la *Police*, que nous avons conservé à celle-ci le caractère *Judiciaire*, le seul qui lui convienne, serait-il rationnel d'admettre, comme aujourd'hui, *le Préfet et le Maire* au nombre de ses Officiers ?

Occupons-nous d'abord du premier et demandons-nous si cette concentration des Pouvoirs *Exécutif et Judiciaire*, dans les mains de la même personne, dépendant uniquement du Gouvernement et soumis comme lui aux fluctuations de la Politique, n'est pas contraire à tous les principes ? Il serait difficile de répondre négativement.

N'oublions pas que l'art. 10 du Code d'Instruction criminelle, qui crée au point de vue Judiciaire, la situation exceptionnelle des Préfets des départements et du Préfet de Police de Paris, leur donne toutes les attributions du Juge d'Instruction.

Ils peuvent faire ou ordonner des perquisitions, lancer des mandats d'arrêts, d'amener ou de dépôt, incarcérer toute personne soupçonnée d'un crime ou d'un délit et les livrer aux tribunaux.

Nous reproduisons cet article, introduit dans le Code par les préoccupations autoritaires d'un despote qui

tremblait pour son autorité et voulait d'ailleurs s'immiscer dans toutes les branches de l'activité gouvernementale, mais qui, sous la poussée démocratique, aurait dû depuis longtemps disparaître.

« Les Préfets des départements et le Préfet de Police à Paris, pourront faire personnellement ou requérir les Officiers de Police Judiciaire, chacun en ce qui le concerne, de faire tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir, conformément à l'art. 8 ci-dessus. »

Les meilleurs esprits se sont élevés contre les redoutables prérogatives que cet article concède aux Préfets.

Il remet notre vie, notre liberté, notre fortune entre leurs mains, ou plutôt entre celles du Ministre dont ils ne sont que les instruments.

Les hommes au Pouvoir peuvent ne point être honnêtes, politiquement parlant ; ils peuvent, dans un but illégitime, fomenter des Coups d'État et vouloir, par conséquent, se débarrasser des personnages qu'il jugent contraires à leurs projets : dans les conditions actuelles, avec l'article 10 du Code d'Instruction criminelle, il leur sera bien facile d'arriver à leur fin, d'avoir raison de toute résistance.

L'abrogation de cet article a été bien souvent demandée pour la refuser, on s'est toujours retranché derrière la raison d'État, cette « *tarte à la crème* » de la politique qui répond victorieusement à toutes les objections.

Mais cette raison spécieuse d'État, qui, suivant Saint-Eyremont, « *est une raison mystérieuse inventée par la politique pour autoriser tout ce qui se fait sans raison* », serait-elle voilée, compromise, si les mandats et perquisitions qu'elle croit nécessaires, étaient ordonnés sui-

vant les formes et les garanties requises, par un Juge d'Instruction ?

La Justice est égale pour tout le monde ; elle a des préceptes qu'elle ne peut impunément enfreindre, et en temps de trouble surtout, elle est l'égide du citoyen qui sait que dans la mesure des connaissances, des lumières humaines, il sera traité selon son droit et ses mérites.

Pourquoi cette méfiance que l'on semble avoir vis-à-vis d'elle quand il s'agit d'intérêts où l'État est en jeu ?

On n'hésite pas à la constituer l'arbitre des litiges dans les circonstances ordinaires de la vie ; la loi la charge de punir le crime et de défendre l'innocence, d'où vient cette restriction importante, lorsque la question d'État est soulevée ?

Le Préfet étant juge et partie dans les causes où il remplit le rôle de Magistrat Instructeur, se montrera forcément partial et cela de la meilleure foi du monde.

Nous ajouterons que, même agirait-il avec la plus stricte impartialité, sa qualité seule le fera toujours regarder avec méfiance.

Et puis n'est-elle pas assez belle, assez noble sa mission de représentant direct du gouvernement ; ne sont-elles pas suffisamment importantes ses fonctions administratives pour qu'il ait encore besoin de mettre le pied sur un sol brûlant où, malgré son honnêteté, son amour de la légalité, il peut être entraîné à commettre des excès de pouvoir, des abus d'autorité ?

Qu'il reste donc dans sa sphère véritable !

Chacun s'en trouvera mieux : le gouvernement et lui-même qui ne seront plus tentés d'empiéter sur le domaine de la Justice et le citoyen qui pourra vivre sans crainte de voir un jour, au hasard de la politique,

son domicile violé et sa liberté menacée par l'arbitraire des hommes momentanément à la tête du pays.

Voyons ce que dit de l'article 10 du Code d'Instruction criminelle, un auteur que, certes, on ne taxera pas d'idées subversives, Garraud, dans son cours de Droit Pénal :

« La loi a investi les Préfets, dans leurs départements
« respectifs et le Préfet de Police à Paris d'un double
« droit : 1° celui de requérir les Officiers de Police
« Judiciaire ; 2° *celui de faire personnellement ces*
« *actes* ».

« En confiant à un fonctionnaire de l'ordre adminis-
« tratif, qui ne relève que du Ministre de l'Intérieur et
« ne répond de ses actes que devant lui, la faculté
« d'opérer des perquisitions et des saisies dans le domi-
« cile des citoyens, de confisquer, temporairement au
« moins leur fortune et leur liberté, sans mandat d'au-
« cune sorte de l'autorité judiciaire et d'agir, hors le cas
« de flagrant délit, sans s'entourer d'aucune des forma-
« lités protectrices dont le Ministère public ne saurait
« légalement se départir, le Code a introduit dans notre
« organisation judiciaire une anomalie que rien aujour-
« d'hui ne justifie et qu'il serait urgent de faire dispa-
« raître pour rentrer dans les principes qui interdisent
« aux administrateurs toute immixtion dans les fonc-
« tions judiciaires (1). »

Un peu plus loin, Garraud, dans une note du même ouvrage, nous fait connaître que la Commission extra-parlementaire, instituée pour la revision du Code de 1808, proposa l'abrogation de l'article 10, mais que le Gouvernement s'y opposa tout d'abord.

(1) GARRAUD. Cours de Droit Pénal.

Après de longs pourparlers et afin de faire aboutir la réforme, elle prit une demi-mesure qui fut présentée au Sénat et ratifiée par lui : les pouvoirs d'Officiers de Police Judiciaire, tels qu'ils sont définis par l'article 10 du Code d'Instruction criminelle, furent laissés, avec, cependant, certaines restrictions, au Préfet de Police de Paris et retirés complètement aux Préfets des départements.

Ce projet ne fut d'ailleurs jamais soumis aux délibérations de la Chambre et il attend toujours, dans les cartons de la Haute-Assemblée, qu'un Ministère veuille bien enfin s'occuper de lui.

Mais laissons, sur ce sujet, la parole à M. Garraud :
« Dans le projet de loi tendant à réformer le Code d'Instruction criminelle, l'art. 10 était ainsi conçu : « Le
« Préfet de Police, à Paris, pourra faire personnellement ou requérir les Officiers de Police Judiciaire,
« chacun en ce qui le concerne, de faire tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et
« contraventions et d'en livrer les auteurs aux Tribunaux chargés de les punir conformément à l'article 8
« ci-dessus. La Commission extra-parlementaire, qui a
« préparé le projet, allait même plus loin, car elle proposait la suppression pure et simple de l'article 10. »
« Le Gouvernement n'a pas cru pouvoir s'associer à
« cette proposition : « Il a pensé qu'elle aurait pour
« objet d'affaiblir considérablement l'action publique.
« Dans un milieu où il importe, au contraire, d'en fortifier les ressorts, et, tout en donnant son adhésion au
« projet, en tant qu'il enlève aux Préfets des départements les attributions judiciaires que leur conférait
« les dispositions du Code de 1808, il demande de maintenir ces attributions au Préfet de Police de Paris. »

« Le projet adopté par le Sénat, précise, du reste, les
« attributions du Préfet de Police : 1^o En l'obligeant
« quand il fait un acte de Police judiciaire, à se confor-
« mer aux règles et aux formes qui sont prescrites par
« le Code d'Instruction criminelle ; 2^o en limitant son
« droit de réquisition aux Officiers de Police Judiciaire
« autres que le Procureur de la République et ses Subs-
« tituts et les Juges d'Instruction (1) ». Espérons que
cette question, si intéressante et à l'étude depuis tant de
temps, recevra enfin une solution conforme aux princi-
pes de la bonne Justice.

Le second personnage que nous nous étonnons, nous
dirons plus, que nous nous indignons, de voir figurer
parmi les Officiers de Police Judiciaire, parce que celui-là
qui doit son titre à l'art. 9 du Code d'Instruction criminelle,
est désigné, non après un choix plus ou moins judicieux,
selon des conditions légalement déterminées de capaci-
tés et de diplômes, mais doit sa nomination au caprice
souvent pernicieux, quelquefois fantasque du suffrage
universel : *c'est le Maire de chaque Commune.*

Tout ce que nous allons dire s'applique également
aux Adjoints des Maires, que nous laissons de côté afin
de simplifier le raisonnement.

Que peut-on bien invoquer pour charger de fonctions
de Justice, le premier Magistrat d'une Commune, pour
en faire un *Officier de Police Judiciaire, un auxiliaire du
Procureur de la République*, au même titre *que le
Commissaire de Police ou le Juge de Paix ?*

Pense-t-on que le choix de ses concitoyens a pu lui

(1) GARRAUD. *Cours de Droit Pénal. Code d'Instruction criminelle.*

donner du coup toutes les qualités nécessaires au Juge et au Policier ?

Et cependant le Maire possède les mêmes attributions que le *Juge de Paix* et le *Commissaire de Police* ; il peut agir absolument comme eux : faire des arrestations et se livrer à des perquisitions.

Où ce Magistrat électif aura-t-il appris la pratique de ces délicates opérations, les règles, les formes légales et les conditions imposées par le Code, qui doivent y présider ?

N'est-il point à craindre qu'il ne se serve de ses exorbitants pouvoirs afin de molester ceux qu'il connaît comme ses ennemis politiques ou qu'il suppose tels ?

Hélas ! l'âme humaine est ainsi faite que lorsque nous jouissons d'une certaine autorité, il nous semble que tout le monde doit plier devant nous et se bien garder de hasarder la moindre critique sur nos actions.

Nous nous croyons facilement parfaits et n'admettons point la contradiction.

Et si le Roi de France déclarait oublier les griefs du duc d'Orléans, il est loin d'en être ainsi du candidat devenu Maire grâce à l'appui de ses amis.

La liste est certes très longue de ces tyranneaux de village qui ne craignent point, pour assouvir leurs vengeances et leurs haines particulières, de jeter dans la mêlée leur écharpe de Maire et d'user arbitrairement de leurs pouvoirs d'Officiers de Police Judiciaire !

Nous pourrions citer des exemples, des faits patents, avérés, prouvés ; faire des personnalités, mettre des noms en avant : à quoi bon ? Notre argumentation serait-elle fortifiée, plus solide, plus documentée si, au lieu de demeurer dans la généralité, nous faisons le procès d'individus déterminés ?

Les individus passent, mais les institutions avec leur cortège d'abus demeurent : c'est donc elles qu'il s'agit de réformer.

Nous ne dressons pas de réquisitoire : nous nous contentons de signaler les dangers reconnus et avoués que présente la qualité d'Officiers de Police Judiciaire dévolue à des hommes appartenant à la politique, à une coterie qui, bien souvent, les a créés, peut les briser comme verre et dont ils sont les aveugles instruments.

Nous répéterons ce que nous avons dit plus haut pour le Préfet et avec autant de raison : Un Agent, un représentant direct du Pouvoir exécutif — le Maire l'est dans sa commune — ne doit point s'introduire sur le domaine de la Justice.

L'administration d'une commune est par elle-même assez importante pour exercer, occuper l'intelligence et les heures d'un homme qui, généralement, en dehors de son labeur officiel, travaille pour gagner sa vie, sans qu'il ait encore à supporter des soucis et des responsabilités pour lesquelles il n'est ni fait, ni préparé.

Et puis ce titre d'Officier de Police Judiciaire, d'auxiliaire du Procureur de la République, qui met les Maires sur le rang des Juges de Paix et des Commissaires de Police, outre qu'il est périlleux entre leurs mains, ne flatte point toujours ses titulaires.

Cela a surtout lieu pour les Maires des grandes villes qui se trouvent déçus et rabaissés, de se sentir, en quelque sorte, sous les ordres, judiciairement parlant, du Procureur de la République, que souvent ils considèrent comme un fort mince personnage.

Mais, nous dira-t-on, si les Maires et leurs Adjoints ne sont plus Officiers de Police Judiciaire, qui fera la Police, qui se livrera aux constatations urgentes dans

les campagnes un peu éloignées, dans les communes rurales dépourvues de tout Magistrat ?

Nous répondons à cela : Il sera facile d'y pourvoir, si l'on veut résolument se mettre à l'œuvre et organiser à la place de ce qui existe de nos jours, une Police véritablement générale, une Police d'Etat, dans toute l'acception du mot, étendant ses utiles ramifications sur l'ensemble du Pays.

De cette façon on aura supprimé du coup, les points morts, les inutilités, les dangereuses incohérences qui ont empêché jusqu'à présent de faire, en France, quoique ce soit de bon, de sérieux, de durable en matière de Police.

Bien entendu, dans l'organisation que nous rêvons de voir s'introduire en France, nous laissons aux Maires, de même qu'aux Préfets, chacun dans les limites de sa juridiction, de sa compétence, le droit de prendre les arrêtés de Police nécessaires sur les objets confiés à leur vigilance : cet attribut est, en effet, tout administratif et ne doit pas leur être enlevé.

CHAPITRE IV

La Gendarmerie doit être une Milice civile

Une autre invraisemblance dans la question qui nous occupe, source abondante de conflits, de tiraillements, de contestations, c'est l'existence, à côté d'une *Police Civile*, d'une *Police Militaire* : nous avons nommé la *Gendarmerie*.

Pourquoi ce corps, dont nous sommes le premier à reconnaître et proclamer bien haut l'esprit de dévouement, de discipline, de sacrifice, fait-il, pour ainsi dire, bande à part ; pourquoi a-t-il des chefs, des institutions, des obligations différentes de ceux de la Police civile, avec laquelle pourtant, il semble qu'il devrait être intimement uni ; pour quelle raison, enfin, a-t-il le caractère militaire et dépend-il du Ministère de la Guerre, alors qu'il exerce sa mission, non sur l'armée, mais parmi les populations civiles et relativement à des infractions de droit commun ?

Les soldats sont uniquement faits pour combattre les ennemis du dehors ; ils ne comprennent pas grand chose aux nécessités de la vie ordinaire dont les sépare leurs mœurs, leurs habitudes, leurs préjugés.

Ils sont complètement inaptes à remplir les fonctions Judiciaires et de Police ; il ne possèdent point le doigté, la souplesse qu'elles exigent et sans lesquelles on ne peut arriver à aucun résultat appréciable.

La discipline qui les plie sous un joug de fer, l'autorité prédominante, impérieuse des chefs hiérarchiques, ont façonné leur esprit de telle sorte, qu'ils n'ont plus la liberté d'allures indispensable à qui-conque veut lutter efficacement contre les délinquants et les criminels.

Soldats, ils sont à la caserne, soldats, ils demeurent dans la gendarmerie, exécutant trop à la lettre les ordres reçus.

Ils apprennent leur métier dans des théories fort bien conçues, possédant toutes les qualités, mais qui, à l'instar de la jument de Roland, sont affligées du seul petit défaut de manquer de vie, de mouvement et nous ajouterons d'utilité.

La Police est une affaire d'intuition ; elle ne peut être l'objet de dispositions strictes, d'instructions immuables, car chaque cas particulier amène toujours une solution différente : c'est à l'homme, en présence d'une situation donnée, de trouver, par son habileté et sa finesse, le conseil à proposer, le remède à appliquer.

On avise aux difficultés au moyen des suggestions de l'entendement et du bon sens et non à l'aide des préceptes généraux contenus dans les livres.

Les solutions toutes faites, présentées dans les ouvrages spéciaux, sont comme les vêtements confectionnés : elles vont à tout le monde et ne satisfont personne.

Il faut laisser aux cuisinières et aux bonnes d'enfants, en mal de correspondance, le soin de cueillir des idées et du style dans *le Manuel du parfait Secrétaire* et de se contenter de la prose *omnibus* qui s'y débite, pour toutes les circonstances de la vie où l'on peut se trouver.

C'est ce que ne fait pas le gendarme : pour lui la

théorie, les instructions des supérieurs, le Décret de Mars 1854, constituent une redoutable trilogie, un ensemble fatidique, auquel il faut bien se garder, sous peine d'hérésie, de toucher, de changer une phrase, une expression, un iota.

Il manque, par conséquent, d'initiative, d'activité ; il attend toujours des ordres d'en haut et n'agit jamais de lui-même, dans les cas un peu épineux qui, précisément, demanderaient un prompt dénouement, de crainte de mécontenter ses chefs ou de mal interpréter les textes.

A côté de la discipline militaire *appliquée* avec excès, hors de propos à des hommes raisonnables qu'elle atrophie, il est encore une autre cause qui empêche la Gendarmerie de rendre tous les services qu'on est en droit d'en attendre : C'est l'usage abusif que fait continuellement, de cette institution, le Ministère de la Guerre dans son intérêt propre, exclusif et les règlements qu'il lui applique.

En effet, le Gendarme, malgré qu'il paraisse avoir été créé pour la poursuite des malfaiteurs, la répression du vagabondage, la protection des campagnes, ne peut guère, actuellement du moins, s'occuper de ses fonctions de police, à cause des missions purement militaires dont il est chargé et qui absorbent le plus clair de son temps.

C'est lui qui distribue, jouant ainsi le rôle de facteur des Postes, les ordres de convocation pour les périodes de vingt-huit et de treize jours, les feuilles de route pour les nouvelles recrues ; c'est lui qui procède à d'interminables enquêtes au sujet des demandes d'ajournements, d'exemption, de dispense de service militaire ; qui

ramasse et distribue, à certaines époques, les livrets militaires, qui note les changements de domicile et de résidence, etc., etc.

Nous n'en finirions pas, si nous voulions énumérer toutes les circonstances où le gendarme est obligé de payer de sa personne, de sacrifier ses instants, dans l'intérêt unique de la mobilisation.

Ajoutez à cela un travail d'intérieur très absorbant : soins de propreté minutieux, asticage soigneux des cuirs, armes et boutons, entretien méticuleux du cheval, s'il y a lieu, dictées et ré citations de la théorie par les soins du chef de brigade, rédaction en multiples expéditions des procès-verbaux, revues trimestrielles, annuelles, inopinées, etc., etc.

Vous nous expliquerez comment, après avoir parcouru ce cycle si chargé d'occupations, dont les trois quarts, sont superflues, oiseuses, ridicules mêmes, un gendarme peut aller promener son traditionnel bicorne sur les grandes routes ; comment, alors qu'il est accablé de tracasseries de tous genres, il lui est possible de songer sérieusement à son métier de policier.

Pourquoi, d'ailleurs, s'y adonnerait-il et qu'a-t-il à attendre de ses efforts dans cette partie, puisqu'il sait par expérience, que ses officiers apprécieront et récompenseront davantage sa bonne tenue, sa connaissance des règlements militaires, que ses qualités d'Agent de police !

Encore une fois, à chacun son métier et tout ira bien en ce monde.

La caserne et la préparation aux guerres futures sont le lot des militaires : qu'ils le gardent jalousement, précieusement. Il est assez grand, assez noble, assez im-

portant pour exercer leur patriotique activité sans partage.

Par contre, nous civils, laissons l'armée travailler en paix, ne nous ingérons pas dans ses affaires ; occupons-nous, mais occupons-nous seuls, des choses qui nous concernent : l'Administration, la Justice, la Police.

C'est plutôt une pensée, une préoccupation politique qui a présidé à l'organisation d'une Gendarmerie, ayant une Constitution et des attaches purement militaires.

Les divers Gouvernements qui se sont succédés depuis la Révolution, tous plus ou moins imposés par la force, ont voulu s'appuyer sur l'Armée, lui faisant ainsi l'injure de supposer qu'elle se prêterait à leurs louches combinaisons.

Ils ont, en conséquence, trouvé excellent d'avoir complètement dans la main, à leur disposition, et répandu sur tout le territoire, sous prétexte de Police, d'ordre intérieur à maintenir, un corps d'élite, à la bravoure éprouvée, obéissant aveuglément à ses chefs. On trouve la trace de cette préoccupation dans le Décret du 1^{er} Mars 1854 qui, du temps de Napoléon III, a présidé à la réorganisation de cette arme.

C'est pourquoi la Gendarmerie, au lieu d'être, ainsi que la logique l'exigerait, une Milice civile, au service exclusif des autorités civiles, est une légion de soldats faisant partie intégrante de l'armée active et dépendant presque uniquement du Ministère de la Guerre.

On s'est appliqué d'une façon fort visible à séparer la branche civile de la Police, d'avec la branche militaire.

Toutes deux agissent à leur guise, n'ont aucun point de contact et obéissent à des chefs hiérarchiques différents.

L'Officier de Gendarmerie, haut perché sur ses éperons, considère comme infiniment au-dessous de lui les fonctionnaires de la Police civile, qui lui rendent bien son dédain, le regardent à la manière d'un intrus et le traitent tout bas de prétorien.

Où ces deux autorités sont en conflit ou elles font double emploi ; elles se livrent, en effet, aux mêmes enquêtes, aux mêmes recherches, sans s'éclairer le moins du monde l'une l'autre, mais plutôt en se cachant mutuellement les résultats obtenus : cette dualité est donc nuisible et ne se comprend pas.

Certes, nous ne demandons pas la suppression de la Gendarmerie, au contraire, car si elle est à peu près inutile en ce moment comme Police civile, par sa constitution même, il faut bien reconnaître qu'elle présente une cohésion parfaite, qu'elle est recrutée d'une façon supérieure, qu'elle est soustraite aux influences de la politique et que ses chefs directs peuvent toujours compter sur elle.

Gardons, par conséquent, de ce corps dévoué et robuste, toutes les qualités qui le font aimer, apprécier, mais faisons-lui subir une opération chirurgicale importante, nécessaire, indispensable : détachons-le de l'Armée, où il n'a que faire, en temps de paix et transformons-le en une Milice civile, analogue à ce qui existe, en France même, pour les Douaniers et en Suisse, en Angleterre, aux Etats-Unis pour les Agents de la Force Publique.

Parce qu'elle perdrait son caractère militaire, la Gendarmerie n'en demeurerait pas moins une troupe d'élite sur laquelle la France pourrait sûrement compter au moment du danger.

A l'heure où l'ennemi menacerait nos frontières, elle

rentrerait dans le rang et conduite par ses chefs, ferait son devoir, comme du reste, les douaniers et les gardes-forestiers qui, tout en ne dépendant aucunement en temps ordinaire, du Ministère de la Guerre, ont leur rôle tracé et leur place marquée au premier rang, pour le cas de mobilisation.

CHAPITRE V

Le Droit de nomination des Agents de Police et Gardes-champêtres ne doit pas être laissé au Maire.

Les diverses lois municipales qui se sont succédées jusqu'à celle incluse du 5 Avril 1884 et cette dernière en particulier, ont institué ou conservé le Maire, chef de la Police municipale et, à ce titre, lui ont confié le droit, la mission délicate *de nommer les Agents de Police et les Gardes champêtres*, tout en laissant à chaque conseil municipal le soin de régler à sa guise, à sa fantaisie leur nombre et leur traitement.

Quelle imprudence ! Quelle aberration ! Comment le législateur ne s'est-il pas aperçu qu'en abandonnant aux Municipalités des pouvoirs aussi exorbitants, il allait à l'encontre des intérêts primordiaux du pays ?

Que pouvaient faire les Polices municipales dans ces conditions, placées dans de telles mains, sinon végéter, dépérir et finalement mourir ?

Ce qui était à prévoir est arrivé : sous prétexte d'économie, les communes s'abstiennent de prendre le chiffre d'Agents et de Gardes champêtres qui leur est nécessaire ; de plus elles les payent dérisoirement, ne leur assurent point de retraite et, par conséquent, opèrent leur recrutement, le plus souvent, d'une façon défectueuse.

D'autre part, le Maire, les Conseillers Municipaux, leurs amis, les amis de leurs amis, ayant des créatures, des électeurs à caser, sont fort heureux de pouvoir leur attribuer les emplois de Police : d'où ces nominations souvent extraordinaires, pour ne pas dire plus, qui revêtent de l'uniforme du gardien de la Paix, ou instituent Gardes champêtres, des individus tout au moins suspects.

Doit-on s'étonner, dans ces conditions, des actes regrettables que l'on a parfois à déplorer de la part de gens qui, rétribués misérablement, cherchent ailleurs, dans des compromissions illicites, le complément des ressources indispensables à leur subsistance, ou bien, qui, nommés par la faveur, ont des complaisances déplacées pour ceux qui les protègent ?

C'est à l'aide de ces grossières inconséquences, que l'on arrive à tout désorganiser, à jeter le discrédit sur les institutions les plus sacrées, à pervertir l'autorité.

La Police est chose importante, de laquelle dépendent l'ordre et la tranquillité du pays, il faut donc chercher à la renforcer au lieu de l'affaiblir, à la relever au lieu de la rabaisser.

La nomination des Agents et des Gardes champêtres laissée aux Maires, qui pouvait se comprendre, jusqu'à un certain point, quand ce Magistrat était d'essence gouvernementale, est un danger public, un non sens, maintenant qu'il tire son pouvoir du choix de ses concitoyens.

Et puis, pourquoi abandonner à chaque Municipalité en particulier, le soin de composer sa Police, de l'établir comme elle l'entend, selon ses caprices, ses rancunes du moment ?

Dans un Etat vraiment digne de ce nom, animé des sains et véritables principes qui font les gouvernements stables, c'est à lui, et à lui seul, qu'appartiendrait le droit et le devoir d'organiser la Police générale du pays, en fixant le nombre d'Agents, de Fonctionnaires qui seraient attachés à chaque village, à chaque hameau.

Il ne bornerait aucunement sa sollicitude aux grandes villes ; il l'étendrait indistinctement sur toute la terre de France, dont chaque parcelle, pour si petite soit-elle, est digne d'intérêt et mérite des égards.

De cette manière on ne verrait plus des Polices locales étiques et d'ailleurs hétérogènes, des campagnes dépourvues de défenseurs : partout s'étendrait la main tutélaire du pouvoir, partout l'homme dans le besoin, ou la peine, aurait la facilité de réclamer et d'obtenir secours et protection.

Il ne le peut presque jamais aujourd'hui car, ou l'Agent de Police, le Garde champêtre n'existent pas, ou bien s'ils existent, ils sont dans une situation telle — physique ou intellectuelle — qu'il leur est impossible de se rendre, le moins du monde, utiles.

C'est surtout dans les communes rurales que se constatent ce délaissement, cet abandon, cette pénurie provenant du système désastreux aujourd'hui en vigueur.

Afin d'étudier les mesures urgentes à prendre pour arriver à la répression du vagabondage, le Ministère de l'Intérieur a institué, vers la fin de l'année 1897, une commission extra-parlementaire, composée d'hommes éminents qui, par la bouche de son rapporteur, M. de Marcère, apprécie, ainsi qu'il suit, la situation présentée des Gardes champêtres : « Ils sont agents communaux,

« Officiers de Police Judiciaire, agents de la force publique ; voilà le droit. En fait, tous les renseignements parvenus à la Commission s'accordent sur ce point : le Garde champêtre n'est plus rien de tout cela. Il est un simple agent du Maire et plus encore du Conseil Municipal, qui tient son sort dans ses mains. Il est subordonné, dans des conditions souvent infimes, aux autorités communales et même aux volontés intéressées des électeurs. Les Gardes champêtres sont vraiment devenus impropres à leurs fonctions. C'est ainsi qu'en 1894, 8.000 procès-verbaux seulement ont été dressés par les 32.000 fonctionnaires de cet ordre. On constatait de plus que, dans 37 départements on comptait parmi eux 1.600 septuagénaires et octogénaires ; et, dans tous, des personnes faisant des métiers infimes ».

Et le journal : *La vraie Police* auquel nous empruntons cet extrait ajoute : « Tout cela est exact, quoique ce soit un écho bien affaibli de la réalité ».

M. de Marcère pour améliorer la situation si défec-tueuse actuelle, prépara une série de mesures bâtar-des, sans consistance, dont la principale est de placer le Garde champêtre sous la surveillance efficace de la Gendarmerie.

Il donne des conseils aux Maires, excellents s'ils devaient être suivis ; mais hélas, ils demeureront lettre morte, nous en sommes intimement convaincus et les choses continueront à aller de mal en pis, comme par le passé.

« Ainsi, le Garde champêtre sera demain ce qu'il est aujourd'hui, c'est-à-dire *le valet de tout le monde*, suivant le mot de Trigant Geneste, un fonctionnaire cepen-

« dant ! Et la Police des campagnes ne sera pas sensiblement mieux faite, parce que l'élément essentiel du système fera défaut ».

« Nous arrivons donc à cette conclusion que la première réforme indispensable à réaliser est de modifier la loi de 1884 de façon à confier à l'autorité préfectorale la nomination du Garde champêtre ».

« Ceci fait, même dans le cas où le nombre des Gardes champêtres ne serait pas augmenté, en remplaçant seulement ceux de ces fonctionnaires que leur âge rend impropres au service, en assurant à d'autres un traitement qui leur permette de vivre sans avoir recours à l'exercice d'un métier, nous aurions déjà une Milice qui ne tarderait pas à faire sentir son action bienfaisante dans le Pays. »

Cette solution, la seule qui puisse donner des résultats satisfaisants, est celle que nous préconisons ; c'est celle que la Commission extra-parlementaire aurait dû proposer, si elle n'avait craint de s'embarquer dans un travail considérable, il est vrai, mais qui n'était point au-dessus de ses forces.

Tout ce que l'on fera, en s'obstinant à conserver les méthodes, les habitudes présentes, ne sera que replâtrage, leurre et illusion.

Donc, retirons au Maire son titre usurpé de chef de la Police Municipale, ainsi que le droit de nommer Agents de Police et Gardes champêtres, et restituons-le au Préfet, seul personnage autorisé pour représenter le principe d'autorité gouvernementale.

CHAPITRE VI

Défaut de Méthode apporté à l'organisation actuelle de la Police

Il est essentiel, pour un Etat, de posséder une Police organisée sur une base solide et suivant des principes rationnels.

Hélas, jusqu'à présent, la recherche du bien et de l'utile dans l'organisation de ce rouage, pourtant si nécessaire, ne s'est jamais faite, en France, d'une manière sérieuse, ni efficace.

Dans cette partie, on a toujours procédé par bonds, suivant les fantaisies ou les nécessités du moment, sans se soucier le moins du monde — sauf toutefois sous l'Empire qui, lui, n'avait en vue que la Police politique — d'en faire une Institution puissamment centralisée et énergiquement conduite.

De système logique, il n'en existe aucun, du moins présenté avec ordre et méthode ; il faut chercher, en scrutant profondément les textes officiels et sans être encore le moins du monde certain de la découvrir, la pensée du législateur ou de l'administrateur qui a bien pu présider à l'organisation de ce service.

Alors que tout se tient, se lie intimement en France dans chaque Administration qui a ses lois spéciales, un ensemble de préceptes nettement caractérisés, la Police seule, demeure complètement à l'écart, sans que l'on

ait jamais songé à codifier les principes primordiaux qui doivent la guider. On ne parle d'elle qu'incidemment, rapidement et comme en s'excusant d'avoir à s'entretenir d'une personne d'aussi mauvaise compagnie. En un mot, on la considère ainsi qu'un appendice inférieur de la Justice ou de l'Administration directe.

On ne prend même pas pour elle le soin d'observer la stricte légalité: c'est à coup de Décrets qu'on la traite, sans se soucier de savoir si les textes que l'on abroge, modifie ou innove, peuvent admettre une telle pratique.

C'est ainsi qu'on a créé ou supprimé chez elle des fonctionnaires, qu'on a étendu ou restreint leur Jurisdiction par de simples actes administratifs.

Et pourtant c'est le Code d'Instruction criminelle, base de notre organisation judiciaire, qui crée les Officiers de Police Judiciaire, les Auxiliaires du Procureur de la République, qui détermine la compétence de chacun d'eux. A première vue, il semblerait qu'une Loi seule put y apporter des changements, des additions ou des soustractions ; pour la Police, on a pensé qu'il pouvait en être autrement, qu'il était permis de fouler aux pieds tous les principes élémentaires du Droit et qu'il suffisait d'un Décret pour modifier une Loi.

Nous avons cité le Décret des 26 Mars-6 Avril 1815, l'Ordonnance du 16 Novembre 1845, l'Arrêté du 29 Juillet 1848, le Décret du 22 Février 1855 qui, tour à tour, suppriment et rétablissent les Commissaires spéciaux de Police que, d'ailleurs, nous chercherions inutilement dans le Code précité à la nomenclature qu'il donne des Officiers de Police judiciaire et des Auxiliaires du Procureur de la République.

Nous avons cité, également, le Décret du 23 Décembre

1893 qui étend la Juridiction de ces fonctionnaires sur tout le Département de leur résidence.

Certes, nous sommes partisan déclaré et convaincu du maintien des Commissaires spéciaux qui, de tous les fonctionnaires de la Police, sont les seuls qui, détachés de toute entrave ou considération locale, soient réellement dans la main du Gouvernement et puissent se mouvoir à leur guise.

Mais, nous sommes contraint de le confesser, leur existence est illégale ; les actes sur lesquels elle s'appuie émanent du Pouvoir exécutif et non, ainsi que l'exigeraient le Droit, la tradition et la saine logique, du Pouvoir législatif.

La Loi, nous le répétons, peut seule modifier la Loi et, en la circonstance, créer des Officiers de Police Judiciaire. C'est ce qu'on a compris, du reste, et appliqué quand il s'est agi de donner cette qualité aux Commissaires de surveillance administrative, créés par l'Arrêté du 29 Juillet 1848. On ne s'est pas alors contenté d'un Décret, d'une simple mesure administrative, mais c'est bien à la Loi qu'on s'est adressé et c'est celle du 27 Janvier 1850 qui a réglé la question.

Qu'on en fasse donc de même pour les Commissaires spéciaux ; qu'on reprenne et refonde les documents qui les concernent et, qu'une fois pour toutes, le législateur se prononce et régularise leur situation.

Nous avons passé en revue certaines des nombreuses déficiences que l'on est en droit de reprocher à la Police, telle qu'elle se comporte actuellement.

Nous avons vu que son organisation, composée d'éléments dépareillés, est loin de répondre aux besoins de la Société, qu'elle n'est point uniformément dirigée et c'est là son vice capital, son défaut originel.

La Police générale n'existe que de nom ; elle compte un nombre si restreint de fonctionnaires, que son action ne peut guère se faire sentir efficacement.

Nous avons souvent médité et d'autres comme nous ; les journaux se sont faits l'écho pressant des plaintes et des angoisses naturelles du pays, sur les conséquences fâcheuses qu'entraîne, pour lui, cette situation si pleine de périls.

Et certes, ce n'est pas sans sujet, car elle est bien longue, bien tristement éloquente la liste des crimes tous les jours commis, aux quatre coins de la France, non seulement au sein des villes, mais encore dans les campagnes !

Qui n'a frémi d'horreur, qui n'a craint pour les siens et lui-même, en lisant dans les feuilles publiques, la sanglante odyssee de ce sinistre Vacher qui a pu, pendant plusieurs années, et cela sans être jamais inquiété le moins du monde, parcourir la France dans toutes les directions, en marquant d'un cadavre, son épouvantable passage dans les bois, sur les chemins, aux carrefours !

Pourquoi n'a-t-il trouvé devant lui qu'un embryon de Police ? Pourquoi n'a-t-il rencontré sur sa route homicide qu'une Gendarmerie employée surtout au service de l'Armée et à laquelle, pour être sacré honnête homme, il lui a suffi d'exhiber un livret militaire bien en ordre ?

Comment se peut-il faire qu'à l'aube du vingtième siècle, au milieu de notre intense civilisation, alors que les communications sont si aisées, si faciles, un vampire tel que Vacher, ait pu se dérober partout et toujours ?

C'est qu'en France, il n'y a point de Police au vrai sens du mot ; il n'y a que des tronçons de service sans

lien d'aucune sorte n'arrivant jamais à se réunir dans un but commun et dont l'idée fixe est de conserver, chacun, sa précieuse autonomie.

Nous ne réitérerons pas le tableau saisissant, lugubre, partout tracé — dans les livres, les revues, les journaux — de ces lamentables théories d'errants et de vagabonds, soi-disant forcés par la misère et le chômage, de courir de ville en ville, de sauter de village en village, avec une précipitation de mauvais aloi ; ne vivant que de vols, de rapines, d'aumônes extorquées par la menace dans les fermes, les maisons isolées, réclamées violemment au passant attardé, ou de secours bénévolement distribués par les Mairies.

Nous les connaissons bien ces mendiants de profession, ces *trimardeurs* impénitents qui, à la tombée de la nuit, s'acheminent par groupes vers les Bureaux de Police, pour y quémander un morceau de pain ou un billet de logement.

Bien peu sont dignes de compassion, d'intérêt.

La charité qui leur vient en aide est prostituée et les deniers qui s'égarent dans leurs mains de repris de justice, sont détournés de leur véritable destination qui est l'assistance des sincères nécessiteux.

Certes, nous sommes les premiers à nous incliner devant le malheur immérité, la détresse pitoyable ; nous nous découvrons avec émotion quand ce sont des douleurs vraies qui nous sont exposées. Mais notre cœur se ferme impitoyablement à l'aspect de ces êtres sournois, hypocrites, vicieux, qui viennent implorer la générosité officielle ou privée, avec des tons humbles, larmoyants, que démentent vite l'effronterie du regard, l'astuce, la duplicité du visage.

C'est parmi eux que se recrute l'armée toujours plus nombreuse du crime. C'est parmi ces nomades sans attaches nulle part, sans famille ni patrie, ennemis de tout travail suivi, de toute contrainte sociale, que l'on trouve les voleurs de grands chemins, les dévaliseurs des propriétés écartées, les incendiaires, les assassins.

Et il en sera ainsi, le mal même ira de mal en pis, défiant tous les remèdes empiriques, tous les palliatifs de second ordre qu'on a pu proposer, tant qu'on n'aura pas attaqué l'affection dans sa racine et institué, enfin, une *Police d'Etat*.

Nous serions cependant injuste si nous ne signalions ici, la tendance du Gouvernement à considérer de plus en plus, le Préfet, comme le Chef de toute la Police du Département, comme un *Préfet de Police*, en un mot.

C'est au Préfet que le Gouvernement transmet directement ses instructions, avec charge de les faire connaître à ses subordonnés ; c'est au Préfet, également, que ceux-ci doivent toujours adresser les communications qu'ils ont à produire au Pouvoir Central.

On a l'air de revenir au système de la Loi du 5 Mai 1855.

La pensée qui domine dans les dernières circulaires administratives, est que le Préfet doit bien se pénétrer qu'il est seul représentant direct et autorisé du gouvernement ; qu'à lui, et à nul autre, appartient la mission de le renseigner et de veiller à l'exécution des mesures de sûreté, et que, par conséquent, il doit tenir dans sa main, diriger et inspirer tous les fonctionnaires de la Police, que la Loi lui a donnés comme auxiliaires.

La circulaire du 17 Janvier 1894, déjà citée par nous,

s'exprime en ces termes à ce sujet : « Il est indispensable
« que vous disposiez de moyens d'information et d'exé-
« cution assez étendus pour assurer partout le respect
« dû à la Loi. Les Commissaires spéciaux de Police
« seront pour vous d'utiles auxiliaires..... Les Commis-
« saires spéciaux vous sont hiérarchiquement subor-
« donnés ! Il vous appartient de les diriger et d'exiger
« d'eux les services qu'on peut attendre de leur dévoue-
« ment et de leur expérience professionnelle. Je ne sau-
« rais trop vous recommander de fortifier en eux l'esprit
« de discipline et de les assujettir à l'unité et à la conti-
« nuité de Direction qui sont les conditions de bon
« fonctionnement de tout service public..... *Mais, dès*
« *maintenant, je tiens à insister sur la nécessité pour vous*
« *de prendre la direction effective du service.* Les Décrets
« de nomination indiquent les postes assignés à chaque
« Commissaire spécial. Mais vous avez la faculté de
« changer leur résidence suivant les besoins du service,
« en prenant soin de m'en avertir. Vous ne permettrez
« pas d'ailleurs que les Commissaires se déplacent sans
« votre ordre et sans l'ordre des Parquets. Dans les cas
« d'urgence, ils auront à vous en rendre compte immé-
« diatement..... *L'ensemble de ces prescriptions a pour*
« *but et aura pour effet de consacrer en fait votre situa-*
« *tion légale de chef unique et incontesté de la Police du*
« *département dont l'administration vous est confiée.* Je
« vous prie de notifier ces instructions aux Commis-
« saires spéciaux placés sous vos ordres et de les in-
« viter à s'y conformer exactement. »

Le 19 Octobre de cette même année, le Ministre de l'Intérieur revient encore sur le même objet, à propos d'une affaire spéciale de service et confirme expressément que le Préfet du département est bien le chef uni-

que de la Police sur le territoire confié à son administration.

Ce n'est là qu'un commencement ; espérons que les quelques pas faits dans la voie de la centralisation seront accentués.

Les Polices locales, indépendantes les unes des autres, sans lien, sans soutien, sans point d'appui ni de contact, sont assez nombreuses. De loin, elles donnent l'illusion de quelque chose de réel, de solide, mais quand on y regarde d'un peu près, on s'aperçoit bien vite qu'on a seulement devant les yeux une fantasmagorie derrière laquelle se découvre le néant.

Ces Polices locales ne recoivent pas l'impulsion d'en haut ; elles dépendent dans chaque ville, au moins pour les Agents subalternes que le Maire nomme à sa fantaisie, des caprices et des préjugés du Conseil Municipal.

C'est lui qui paie, c'est lui qui punit ou récompense, il est le maître absolu qui distribue les blâmes et les faveurs, sans crainte de l'autorité supérieure qui, pour éviter des conflits avec des amis politiques, néglige le droit de surveillance, d'ailleurs bien illusoire, bien inoffensif dont elle est armée.

Aussi les Conseils Municipaux et les Administrateurs communaux, taillent, rognent, ajoutent, décident sans méthode, sans esprit de suite, au hasard des passions politiques du moment.

Étonnez-vous après cela du peu de résultat obtenu malgré l'argent dépensé, des crimes impunis, de l'insécurité des campagnes !

Il est même curieux que si mal secondé, on parvienne, de loin en loin, à arrêter un malfaiteur, à prévenir un attentat.

Que peut faire de réellement utile, le Commissaire de Police, le seul Agent vraiment sérieux du gouvernement dans la Commune au milieu d'un pareil gâchis ?

Quelle autorité exerce-t-il au fond sur les Agents, nominativement placés sous ses ordres, mais qui, réellement, dépendent de la Mairie et de la Mairie seule ?

Il n'en exerce aucune.

Et lui-même n'est-il pas dans une fausse position, dans une situation hybride, gêné dans son action ?

Il est fonctionnaire de l'Etat, c'est vrai mais, avant tout, il est Agent communal, puisqu'il dépend du Maire, en tant que Police Municipale et touche son traitement sur le budget local.

D'autre part, suivant les endroits, il bénéficie de certaines indemnités particulières — vacations, logement, etc., qui améliorent son sort, mais dont la légalité est d'ailleurs fort contestable — qu'il doit à la générosité des Municipalités, et qu'il est de son intérêt bien entendu, de ne point voir lui échapper.

Dans ces conditions a-t-il la liberté, l'indépendance voulue pour parler haut et ferme, pour faire, en un mot, de la Police, telle qu'on doit la concevoir, sans considération d'aucune sorte ?

Ira-t-il, même dans la plénitude de son droit, contre les désirs, les décisions du Maire ou des Conseillers Municipaux, au risque de perdre les avantages matériels qui lui sont assurés ?

Il faudrait lui supposer une grandeur d'âme, de caractère, au-dessus des forces humaines.

Entre son intérêt et son devoir, il est à craindre que bien souvent, le Commissaire de Police, sacrifiera le second, pour sauvegarder le premier.

Et ainsi, d'ailleurs, point de conflits, point de crises

municipales, point de polémiques dans les journaux, toutes choses qui horripilent l'Administration et dont toujours, tôt ou tard, le Commissaire de Police paie les frais.

Naturellement tout va à vau-l'eau, et les populations gémissent de n'être point protégées.

Mais ce n'est pas tout : le Commissaire de Police est subordonné, non-seulement au Préfet pour la Police générale et au Maire quant à la Police locale, mais encore au Procureur de la République, dont il doit subir les ordres et la direction, en ce qui concerne la Police Judiciaire.

Bien des heurts, bien des à-coups se produisent forcément entre ces trois autorités qui, si elles agissent toujours en vue de l'intérêt public, prennent souvent des voies et des moyens différents et se jalourent quelquefois.

Que doit faire le Commissaire de Police tiraillé ainsi de divers côtés ? Il lui est parfois bien difficile, malgré des miracles d'adresse et de diplomatie, de prendre une détermination sage et pratique, de nature à concilier les devoirs de sa fonction et l'intérêt de sa position.

Aussi les plaintes de ces malheureux ont-elles été de tout temps fort vives et pressantes ; elles ont fini par attirer l'attention du Gouvernement.

Mais ce dernier, au lieu de prendre la décision radicale qu'exigeait la situation, — placer les Commissaires de Police sous une autorité unique — a préféré temporiser et se répandre, comme toujours, en instructions très sensées, il est vrai, conçues en un style fort clair, mais qui démontrent une fois de plus que, si la théorie est une belle chose, un peu de pratique serait grandement préférable.

Ces instructions ont été résumées dans la circulaire ministérielle du 31 Décembre 1852 qui a pour but de délimiter les droits et les devoirs des Commissaires de Police, vis-à-vis leurs supérieurs de toutes catégories :

« Les Commissaires de Police sont des fonctionnaires
« de l'Etat, placés à ce titre et quant à leurs attributions
« générales, sous l'autorité directe des Préfets. Ils sont
« subordonnés aux Maires et aux Chefs du Parquet
« en ce qui concerne la Police municipale et la Police
« judiciaire. Ils doivent, à ces autorités, un concours
« franc et complet, dans les limites que la loi a déter-
« minées. Les devoirs des Commissaires de Police en-
« vers ces diverses autorités, sont de deux natures : ils
« sont généraux, c'est-à-dire ayant un caractère com-
« mun aux trois ordres de fonctionnaires ; ou spéciaux,
« c'est-à-dire rentrant directement ou exclusivement
« dans les attributions de l'un ou de l'autre de ces fonc-
« tionnaires. S'il se produit un fait grave qui intéresse
« la sûreté publique, un grand désastre, tel qu'un in-
« cendie ou une inondation, ou tout autre fait d'un inté-
« rêt général, le Commissaire de Police, doit en donner
« avis simultanément aux diverses autorités dont il
« dépend. A côté de ce devoir d'intérêt général, il en est
« un autre qui se rattache plus particulièrement à cha-
« cune des autorités et qui, par sa nature même, ne
« saurait s'accomplir en dehors de leurs attributions
« respectives. S'il s'agit, par exemple, de la recherche
« d'un prévenu ou d'un condamné, ou de la poursuite
« d'un crime ou d'un délit, c'est au fonctionnaire de
« l'ordre judiciaire que le Commissaire de Police doit
« adresser ses rapports, sans en référer aux autorités et
« il ne peut venir à leur pensée d'en exiger communi-
« cation. Le résultat d'une semblable exigence ne pour-

« rait être que d'entraver l'action de la Justice. S'il s'agit
« d'un crime ou d'un délit politique ou d'un crime ex-
« ceptionnel destiné à produire une profonde impres-
« sion sur toute une population, le Commissaire de
« Police doit en donner connaissance aux autorités
« administrative et judiciaire. Quand il s'agit d'un fait
« de nature confidentielle, c'est à l'Autorité supérieure
« que ce fait intéresse de déterminer, quand il s'adresse
« au Commissaire de Police, si le rapport qu'elle de-
« mande doit avoir ce caractère. Lorsque le Commis-
« saire de Police agit spontanément, c'est à lui de
« discerner dans les attributions de quel ordre de fonc-
« tionnaires rentre plus spécialement le fait dont il
« s'agit et s'il doit ou non en donner avis aux autorités
« dont il dépend, ou à l'une d'elles seulement. En tout
« état de choses, toutes les fois qu'un fonctionnaire
« aura, en demandant un renseignement au Commis-
« saire de Police, indiqué que le rapport doit être confi-
« dentiel, les fonctionnaires d'un autre ordre ne peuvent
« en exiger communication. En résumé, quand il s'agit
« d'un renseignement d'intérêt général, de sûreté publi-
« que, le Commissaire de Police doit en faire rapport
« au Chef de l'Autorité Judiciaire; quand il s'agit d'un
« ordre émané d'une des autorités dont dépend le Com-
« missaire de Police pour instrumenter à l'égard d'un fait
« qui rentre spécialement dans ses attributions et au
« sujet duquel les renseignements demandés sont signa-
« lés comme ayant un caractère confidentiel, le Commis-
« saire de Police n'en doit communication qu'au fonc-
« tionnaire qui les a provoqués. De ce que les Commis-
« saires de Police sont rétribués sur les budgets
« municipaux, il ne s'ensuit pas qu'ils doivent être avant
« tout appliqués au Service Municipal et que les Maires

« puissent exercer envers eux un droit d'investigation
« et de contrôle sur tous leurs actes. Les fonctions des
« Commissaires de Police sont multiples et aucune des
« Autorités dont ils dépendent ne peut prétendre à
« recueillir exclusivement pour elle seule, le bénéfice
« de leur concours. »

Cette circulaire n'a rien empêché du tout et, comme
par le passé, la situation de Commissaire de Police est
difficile et précaire.

CHAPITRE VII

Il faut en France une Police nationale

Arrêtons-nous sur la pente où glissent et s'éparpillent les forces de la Police : il en est temps encore. Le travail ne sera ni long, ni difficile ; il suffit de coordonner avec l'idée d'aboutir, les organes épars qui existent actuellement et leur insuffler la vie qui leur manque.

Ce que nous voulons, en France, c'est une *Police Nationale*, une *Police d'Etat*, complètement centralisée et indépendante des influences locales :

« L'extension des libertés communales est compatible
« avec une Police d'Etat. La *Police*, comme la *Justice*,
« doit être centralisée. Il est aussi injustifiable, d'insti-
« tuer, au point de vue de la sécurité publique (nous ne
« parlons pas des règlements relatifs au balayage des
« rues), des Polices municipales que de tolérer, au point
« de vue de la répression des délits, des Tribunaux
« municipaux. Tant qu'il n'y aura pas une Police
« d'Etat, chargée de veiller à la sécurité des citoyens, il
« y aura des Vachers qui assassineront des bergers sur
« les grands chemins et des Chitio qui assommeront les
« électeurs dans les rues des grandes villes » (1).

(1) GRAUX, Député. — Extrait du numéro du 27 Mai 1898 de *la République française*.

Certes, nous sommes partisan d'une large décentralisation administrative qui rendra à la Province, la vie, l'activité productrice, morale et sociale qu'elle a perdues depuis que tout se résume et se concentre à Paris.

Qu'on donne aux Départements, aux Communes, aujourd'hui mineurs, une capacité complète pour leur administration intérieure et qu'on les délivre de la tutelle jalouse, méfiante et gênante de l'Etat.

Mais, d'autre part, ne perdons pas de vue que, puisque la France est un pays unitaire, vivant sous un seul et même Gouvernement, dont toutes les parties sont égales en droits et en devoirs, certains services importants, indispensables qui intéressent l'ensemble des citoyens, doivent être, sous peine de tomber dans une fédération d'Etats indépendants, centralisés et hiérarchisés.

Au nombre de ces services spéciaux, nous ferons entrer la Police, cette armée dirigée contre les ennemis de l'intérieur, qui, de même que sa sœur aînée, ne peut aboutir à un résultat utile que si elle est bien commandée, entraînée et disciplinée.

Et quand nous parlons de centralisation, nous ne voulons nullement d'une nouvelle restauration de ce qu'on a appelé : le Ministère de la Police.

Non, car nous estimons que ce Ministère, qui n'a, du reste, existé que sous un régime absolu et dominateur, soucieux, avant tout, de garder le pouvoir en se servant même de la crainte et de la délation, est bien l'Institution la plus dangereuse qui se puisse rêver.

Les econd Empire, pourtant peu suspect de scrupules, l'a lui-même compris, puisqu'il a supprimé, après quelques mois d'expérience, un rouage qu'il avait établi au lendemain du Coup d'Etat.

Les Ministères qui existent actuellement sont en

nombre insuffisant pour suffire à tous les besoins administratifs et gouvernementaux; les augmenter, serait encore un peu plus éparpiller les forces vives de la nation, accroître la plaie de la paperasserie et donner le branle à une foule d'abus et de formalités dont le besoin ne se fait nullement sentir.

La Police, du reste, par elle-même, ne constitue point une administration, un organe indépendant, et l'on ne peut, quand il s'agit de l'améliorer, de la tirer du marasme où l'ont plongée la routine et l'incurie, dont tout le monde se plaint sans avoir le courage de la secourir, l'on ne peut, disons-nous, faire absolument abstraction de tout ce qui l'entoure.

Elle n'est point un but mais un moyen.

Elle est le complément naturel, essentiel de la Justice, qui demeurerait sans objet, ne connaîtrait point les infractions aux Lois et Règlements s'il n'y avait point de Police pour l'éclairer, la seconder, exécuter ses décisions.

Les hommes de Justice ne peuvent guère, livrés à leurs propres forces, laissés à eux-mêmes, accomplir une besogne utile; c'est pour les aider, leur servir d'auxiliaires que la Police a été créée et mise au monde et c'est, du reste, sa seule raison d'exister.

On ne conçoit pas davantage une Justice sans Police, qu'une Police ne prêtant plus son concours, son expérience à la Justice.

La Police, par ses nombreuses ramifications, ses moyens d'investigation, sa connaissance, sa pratique journalière des hommes et des choses, plonge dans toutes les classes de la Société, dans des endroits où le Juge assis à son Tribunal ne pourrait même essayer de pénétrer: elle est l'œil toujours en éveil, toujours avisé de la Justice.

C'est la Police qui recherche et découvre les crimes et les délits ; c'est elle qui soupçonne et punit les coupables ; c'est elle enfin qui les saisit et les remet entre les mains de la loi.

Sa place n'est donc point au Ministère de l'Intérieur, où s'agitent bruyamment les malsaines et troublantes questions et compétitions électorales et politiques qui priment et absorbent toutes autres préoccupations : elle est marquée logiquement au Ministère de la Justice.

La Police, en effet, n'est point bornée aux Commissaires spéciaux et de Police, Gardes champêtres, Gendarmes, etc., elle comprend encore : les Juges de Paix, les Procureurs de la République, etc., tous Officiers de Police Judiciaire et dont la mission est également la constatation des infractions, la recherche et l'arrestation des criminels.

Est-ce donc logique d'avoir disposé en deux catégories distinctes cette série de fonctionnaires ayant le même caractère et des attributions identiques ; d'avoir placé les uns, sous le nom de Police, au Ministère de l'Intérieur, tandis que les autres demeuraient à celui de la Justice ?

Cette anomalie, car c'en est une, cessera tôt ou tard et, par la force des choses, la Direction de la Sûreté générale quittera la place Beauveau pour aller occuper, place Vendôme, le domicile qui lui appartient de droit.

Si ce phénomène ne s'est point encore produit, c'est uniquement à cause de l'inexacte conception que nos devanciers se sont faits de la Police ; on a voulu, contrairement à l'évidence, reléguer au second plan sa nature judiciaire, le seul pourtant qui lui convienne, pour ne la voir que sous le faux jour administratif.

Sous le couvert de l'Administration, la Police a joué

un rôle politique qui, du reste, l'a rendue odieuse et qu'elle répudie de toutes ses forces.

Les opinions, quand elles ne sont point subversives, c'est-à-dire tant qu'elles ne sont pas manifestées par des actes contraires à l'ordre établi et aux Lois en vigueur relèvent du domaine de la conscience et ne regardent absolument personne.

Il serait inadmissible que, même sous prétexte de sécurité publique, on allât fouiller dans le passé, la vie, les habitudes d'une personne qui n'aurait pas l'heur de plaire aux hommes momentanément au Pouvoir.

Nous nous sommes d'ailleurs expliqué sur l'inutilité de la *surveillance administrative*, qui est dépourvue de toute espèce de sanction et nous n'y reviendrons pas.

Quand il s'agit de la liberté des biens, de l'honneur des citoyens, tout doit se passer légalement et il faut recourir à l'intermédiaire obligé et modérateur de la Justice.

Et certes nous pensons, nous l'avons déjà dit, que le Gouvernement en diverses occasions a le droit d'être renseigné sur les allées et venues de certains personnages, sur des menées qui lui semblent louches ; pourquoi ? Parce qu'à un moment donné, il y aura un crime, un délit de droit commun ou politique commis, qui appellera sur ses auteurs une répression quelconque.

Il faudra donc, ici, faire intervenir des Agents de Police Judiciaire, qui certainement, et l'Etat ne l'ignore pas du tout, accompliront leur devoir de surveillance et de poursuite, avec bien plus de conscience que des politiciens toujours prêts à modifier leur conduite au gré des événements.

Nous aimons notre métier qui, selon l'expression de M. Henry Fouquier, *est la plus belle charge publique*,

c'est pour cela que nous voulons le voir dépouillé des scories qui en altèrent le caractère.

Nous désirons que la Police devienne enfin un rouage fort et puissant, capable de rendre les services en vue desquels elle eût dû être instituée et uniquement employée et qu'elle prenne le rang social élevé auquel elle peut prétendre.

Résumons ici les souhaits que nous avons exprimés, à ce sujet, dans le courant de notre Thèse.

Il faut que la Police, en France, soit rigoureusement centralisée et reçoive son impulsion, ses ordres, sa vie d'une Administration unique : la Direction de la Sûreté générale, dont l'effet et le pouvoir s'étendront sur Paris et la France entière :

Qu'elle perde tout caractère politique et administratif, demeure simplement Judiciaire et dépende du Ministère de la Justice seulement ;

Que toutes les Polices locales disparaissent pour faire place à la Police générale qui seule doit exister ;

Qu'on laisse aux Préfets et aux Maires le droit de prendre des Arrêts de Police pour les objets et dans les lieux qui sont soumis à leur juridiction, mais qu'on leur enlève la qualité d'Officiers de Police Judiciaire qu'ils ne peuvent impunément posséder.

Qu'on soustraie complètement à l'influence municipale les Commissaires de Police, les Agents de Police et les Gardes champêtres, qui deviendront tous des fonctionnaires de l'Etat, nommés : les premiers par le Gouvernement et les autres par les Préfets dans chaque département ;

Que la Gendarmerie devienne une milice civile, dans le genre du corps des Douaniers français, soit détachée du

Ministère de la Guerre pour venir se fondre dans la Police Nationale dont, avec les Agents de Police et les Gardes champêtres, elle formera la partie active.

Quand toutes ces réformes, que nous préconisons, seront opérées, alors seulement nous pourrons nous vanter d'avoir une Police d'Etat, en mesure de nous être utile et de nous défendre avec succès contre la marée toujours montante des criminels.

CHAPITRE VIII

Choix et Organisation du personnel de la Police.

La première des choses, la plus importante pour un Gouvernement soucieux de sa dignité et jaloux de satisfaire ses administrés, c'est de posséder, dans la hiérarchie de la Police, des Magistrats et des Agents triés sur le volet, d'une honorabilité indiscutable et que même le plus léger doute ne puisse venir effleurer ni ternir ; ils doivent en un mot former une élite non seulement dans la nation mais encore parmi la grande famille des fonctionnaires.

L'autorité de celui qui, au nom de la Société qu'il doit défendre et protéger, est appelé à appliquer la loi dans toute sa rigueur, ne sera respectée, prise au sérieux, n'aura de l'efficacité que si, réellement, lui-même, par ses antécédents, ses mœurs, est au-dessus de toute critique, de tout soupçon.

Et s'il faut que le Pouvoir se montre d'une intransigeante sévérité, en ce qui concerne la conduite privée, la tenue et l'honnêteté dans l'exercice des fonctions publiques, il faut également qu'il soit très difficile et exigeant au point de vue de l'intelligence, des aptitudes, de la science professionnelle de son personnel.

On ne nous taxera pas d'exagération, on ne soutiendra pas que nous demandons des choses insignifiantes,

superflues, dont il serait aisé, commode, sans inconvénient de se passer.

Il est indispensable, en effet, que ceux, sans exception, quelle que soit leur place effective dans la hiérarchie Policière, qui, à un moment donné, dans une circonstance déterminée, peuvent être appelés à s'immiscer dans notre existence, à la tenir, ainsi que notre fortune, notre indépendance et notre honneur, à leur discrétion, soient sans peur ni reproche, sachent se guider en parfaite connaissance de cause, avec compétence et ne puissent se laisser mener par des sentiments personnels, de haine, d'amour, de luxe ou de vengeance !

C'est pourquoi il est grandement nécessaire de perfectionner le mode de recrutement des Commissaires de Police et des Agents placés sous leurs ordres ; d'exiger des uns et des autres, les capacités que demande la mission délicate qu'ils ont à remplir ; de les rendre indépendants de toute influence étrangère à celle de leurs chefs immédiats et légaux, d'assurer l'avenir des uns et des autres en les faisant entrer dans la hiérarchie effective du Ministère Public, de façon que l'Agent de Police puisse espérer, passer un jour Commissaire de Police et celui-ci Procureur de la République.

Aujourd'hui il n'en est pas de même, l'Agent subalterne de Police, de quelque nom qu'on le décore appartient immuablement, irrévocablement à la ville où il a été nommé, qui le paie et en dehors de laquelle il n'est plus rien.

Le Commissaire de Police, lui aussi, quels que soient ses titres, ses capacités, son savoir-faire, ne peut penser sortir de l'ornière ; sa carrière est fermée, elle n'aboutit naturellement à aucune autre et il lui est interdit de se

dire qu'après un stage plus ou moins long, il pourra atteindre un rang, gravir un échelon supérieur.

Il est impossible avec l'organisation actuelle, qui établit dans chaque commune une Police autonome, qu'un Agent de Dijon soit, pour une raison quelconque, disgrâce, simple changement, placé à Lyon, par exemple, l'autorité supérieure même ne pouvant imposer aux administrations locales des hommes de son choix.

L'Agent, dans ces conditions, malgré son zèle, son habileté, son intelligence, son instruction, ne doit songer qu'à un avancement restreint, étant donné le cadre exigü dans lequel il lui est permis de se mouvoir ; il faut qu'il croupisse là où on l'a mis, laisse s'émousser ses qualités qui ne trouvent pas à s'exercer et qu'on ne veut pas employer ailleurs, piétine de longues années sur place avant de recevoir la récompense que méritent ses services.

Aussi qu'arrive-t-il : le découragement s'empare bien souvent de ces hommes capables de bien faire et qui entrent dans la Police avec la pensée bien arrêtée de s'y créer une situation ; ils tombent dans le marasme et finissent par ne plus regarder leur métier que comme un pis aller, un emploi de passage, en attendant que la voie de la fortune leur amène une place plus lucrative, plus intéressante.

Qu'est-ce qui pourrait bien d'ailleurs les retenir ?

Outre que leur horizon est borné quant au présent, ils savent que leurs vieux jours ne seront point à l'abri de la misère, puisqu'aucune retraite, si minime soit-elle ne leur est assurée ; ils savent que lorsque l'âge et les infirmités les auront rendus inaptes au service, on les jettera durement sur le pavé sans leur faire l'aumône

même du morceau de pain nécessaire à leur maigre entretien et qu'ils tomberont à la charge de l'Assistance publique.

Cette dure et navrante perspective qui est cependant la vraie, n'est guère faite, on en conviendra, pour enthousiasmer ceux qui s'y savent condamnés.

Ajoutez à cela des rancœurs de toutes sortes : la défaveur du public qui, à tort ou à raison, les accuse de bien des méfaits, eux qui, pourtant sont, pour la plupart, de bons et paisibles pères de famille, étonnés, tous les premiers, d'avoir des fonctions coercitives à remplir ; les railleries plus ou moins saugrenues, dont on se plaît à les couvrir ; les nombreuses corvées, dégradantes ou simplement ennuyeuses que, pour le service de la Municipalité, on leur impose en abondance et qui souvent ravalent leur qualité d'homme public, etc., etc.

Nous ne terminerions jamais si nous voulions énumérer les déboires de ces malheureux, qui sont les mêmes partout et se perpétueront tant qu'on n'adoptera pas définitivement l'idée d'une Police d'État.

Et qui pourrait bien prendre leur défense ?

Ce ne sera ni le Préfet, ni le Parquet, qui ne les nomment ni les connaissent et n'ont avec eux aucun rapport direct.

Ce ne sera pas d'avantage l'Administration Municipale dont ils dépendent corps et âme, qui les paie en rechiignant et les considère comme des instruments bons à tous les emplois.

Sera-ce le Commissaire de Police ? Nullement : il n'est que leur chef de passage ni craint, ni obéi parfois ; il sait qu'il ne leur peut rien, bien ou mal et s'en méfie la plupart du temps.

Pourquoi, d'ailleurs, les fonctionnaires de l'État, qui ont déjà tant de soucis, éprouveraient-ils de la tendresse, de la sollicitude pour des employés communaux, alors que les autorités locales, dont ils dépendent, ne font rien pour améliorer leur sort, relever leur prestige ?

Avec une Police d'État, ces injustices, ces anomalies choquantes ne se produiraient pas : on ne verrait plus, d'un côté, la Gendarmerie, fortement organisée et dirigée, jouir de l'estime générale, toucher une solde relativement élevée en activité, une retraite suffisante ensuite, tandis que les Polices locales, dépareillées, désarmées, sans guides, ni conseils, supporteraient le mépris des populations, seraient réduites à la portion congrue, sans espoir de voir un jour leur sort s'améliorer !

Gendarmes, Agents de Police, Gardes champêtres, etc., etc., seraient fondus, réunis dans un même corps qu'on pourrait appeler *la Milice civile* ; recevraient le même nom générique, d'Agents de Police ou de Gardiens de la Paix publique ; toucheraient des émoluments suffisants pendant le temps de service et une retraite au bout d'un certain nombre d'années ; seraient nommés soit directement par le Gouvernement, soit par chaque Préfet dans son département ; demeureraient indépendants des Autorités locales avec lesquelles, pour le plus grand bien de tous, ils n'auraient d'autres rapports, d'autres relations, que de surveiller l'exécution des Arrêtés et Décisions pris par elles.

Sans souci de la Politique et des ennuis qu'elle cause aux petits, aux humbles, les nouveaux Agents ainsi créés, embrigadés, pourraient vaquer en paix à leurs fonctions. Ils pourraient enfin, l'âme libre, exécuter impartialement leur devoir sans acception, ni peur de per-

sonne; faire respecter et exécuter les Lois et Règlements sans crainte de mécontenter tel ou tel grand homme de petit endroit et s'attirer de funestes inimitiés.

Le public se réjouirait de ce changement heureux qui aurait pour premier résultat d'augmenter sa sécurité; il reconnaîtrait bientôt que quelque chose a été modifié en France; que l'Agent, le bon et grotesque Agent des revues et des chansons, n'est plus qu'un souvenir et qu'à sa place, il y a un fonctionnaire important, instruit, bien élevé, sûr de lui-même et de ses chefs, n'ayant qu'une préoccupation : l'accomplissement de son service.

Voyez ce qui se passe à Paris et à Lyon, villes où la Police est soustraite aux fluctuations électorales : l'Agent, qui du reste a une situation sortable, est bien vu, bien considéré; et puis il se sent soutenu, il sait qu'il a derrière lui un appui qui ne fléchira pas, ne l'abandonnera pas au premier choc; aussi remplit-il sa mission avec ardeur et sang-froid, sans que son cœur défaille, sans que son esprit hésite.

Il en serait de même en Province, les mêmes causes produisant toujours les mêmes effets, si les vieilles erreurs étaient répudiées et si nous arrivions à une Police d'Etat.

Et que peut-on objecter contre elle?

Va-t-on soulever une question pécuniaire d'intérêt gouvernemental et dire qu'il en coûterait trop à l'Etat d'avoir à organiser et payer lui-même une Police générale?

Ou bien, est-ce la crainte d'attenter à l'autonomie locale, à la liberté laissée aux Communes de régler leurs affaires intérieures et leur budget qu'on va mettre en avant?

Il serait aisé, tout d'abord, de répondre que quand il s'agit d'accomplir une réforme demandée par tous, il est oiseux de se retrancher, pour la repousser, derrière des considérations d'ordre budgétaire, alors surtout qu'il est si facile de rogner dans les chapitres inutiles ou d'importance secondaire pour alimenter ceux qui présentent de réels avantages.

Mais point n'est besoin d'avoir recours à cet argument plutôt sentimental et philosophique, car la réforme pourrait s'opérer d'elle-même sans plonger nos financiers dans de pénibles recherches. pour assurer l'équilibre du budget qu'on prétend toujours si difficile à obtenir.

L'Etat n'aurait, en effet, pas un centime de plus à dépenser, que ce qu'il paie aujourd'hui, pour le compte de la Police générale (Gendarmerie et autres Agents actuellement à sa charge), puisqu'il pourrait imposer aux Communes, comme il le fait déjà pour l'enseignement primaire, des cotisations fixées annuellement au prorata des populations.

Que celles-ci, pour qui les frais de Police, que la transformation proposée n'augmenterait pas sensiblement, sont, d'après la Loi du 5 Avril 1884, obligatoires, à tel point que quand elles ne les votent pas, l'autorité supérieure les inscrit d'office à leur budget, celles-ci, disons-nous, ne verraient pas leur situation pécuniaire obérée, du fait d'opérer leurs versements dans les caisses de l'Etat, au lieu de payer directement elles-mêmes leurs Agents et Gardes champêtres.

Et qu'enfin l'autonomie communale qui, on le sait, n'est pas un dogme infailible ni intangible, ne serait nullement entamée parce qu'il plairait au Pouvoir Central, dans l'intérêt de la France, et qui, d'ailleurs, en a toujours le droit, d'assurer par ses fonctionnaires un des

grands services de l'État, ainsi qu'il le fait pour la Justice, l'Armée, etc., etc.

Nous fera-t-on maintenant observer que ce qui retient le gouvernement, ce sont d'autres considérations : la crainte d'insurmontables difficultés techniques et qu'il sent impossible de fondre ensemble, d'amalgamer des éléments indépendants jusqu'à ce jour, de créer en un mot une Milice civile ?

Et pourquoi, s'il vous plaît, tous ces obstacles que l'on prévoit se produiraient-ils ?

Evidemment, du jour au lendemain, on n'atteindrait pas, entre ces hommes venus des quatre coins de l'horizon, une cohésion parfaite, telle qu'elle existe par exemple dans notre Gendarmerie, qui a derrière elle, la tradition et de longues années d'exercice, mais avec du temps, de la patience, de la fermeté et surtout un esprit de suite, on arriverait certainement au résultat cherché.

Du reste, dans toute innovation il y a une part toujours réservée à l'aléa, aux tâtonnements sur laquelle il faut compter, mais qui serait de nature à paralyser toutes les entreprises, si on la mettait trop souvent en avant.

L'Angleterre, la Suisse, les États-Unis, terres classiques de l'indépendance locale, pays par excellence de la liberté individuelle, pays pratiques où les hommes ne se paient point de mots, sont les puissances où la Police est le mieux organisée et où la force publique revêt la forme d'une *Milice Civile*, n'ayant rien de guerrier et dépendant uniquement des *Autorités Civiles*, ce qui est naturel pour un organe chargé de manœuvrer en temps de paix pour maintenir l'ordre et la tranquillité *parmi les populations civiles*.

Ce qui leur réussit si bien, quel motif extraordinaire le ferait échouer chez nous ?

On se le demande, mais en vain.

Et même chez nous, en France, nous avons un exemple que nous pouvons présenter de ce que serait la *Milice civile*, chargée de la Police : le corps des Douanes, corps admirable et infatigable qui, de jour et de nuit surveille nos frontières et risque constamment sa vie pour empêcher la fraude, n'est point militaire ; il n'a de l'armée que l'uniforme. Eh ! bien, accomplirait-il mieux son devoir, serait-il davantage entraîné, dévoué, courageux, si, au lieu de dépendre du Ministère des Finances, il appartenait à celui de la Guerre ?

Ce serait attribuer à ce dernier une vertu surnaturelle, un spécifique singulier, que de lui croire le pouvoir d'insuffler le courage et la discipline à qui en est dépourvu.

Les hommes sont partout soumis aux mêmes faiblesses, enclins aux mêmes qualités, aux mêmes défauts : pour qu'ils marchent, il suffit qu'ils soient fermement conduits et dirigés ; la nature de l'autorité, civile ou militaire, ne fait rien à la chose.

Encore une fois place à la Milice civile !

Son recrutement ne serait point difficile, tout en pouvant la former d'éléments sains et vigoureux ; on n'aurait même que l'embarras du choix.

Il ne manque pas, en effet, d'anciens sous-officiers, excellents sujets, qui, sans emploi, hésitent cependant à entrer dans les Polices locales, à cause de l'incertitude du sort qui les y attend, du discrédit où elles sont tombées et qui ne demanderaient pas mieux que d'entrer dans un corps capable de leur assurer la considération et un avenir sinon brillant, du moins solide.

CHAPITRE IX

Projet d'organisation d'une Police nationale.

Nous ne voulons pas, on le comprendra, et ce n'est point le but que nous nous proposons, entrer dans de minutieux détails d'organisation, ni indiquer toutes les conditions qui devraient être exigées des candidats, au point de vue de la conduite, de l'instruction, des aptitudes physiques, etc.

Il nous semble, du reste, qu'on trouverait d'excellentes indications à ce sujet, dans les Règlements relatifs aux Douanes, à la Gendarmerie et autres administrations de l'Etat.

La *Milice civile*, dont l'importance numérique dépendrait du chiffre total de la population française, ne dépasserait guère que de quelques milliers d'unités, le chiffre global des Gendarmes, Agents de Police, Gardes champêtres, etc., actuellement en exercice.

Ces Agents seraient, naturellement, répandus dans tout le pays et placés dans chaque canton, suivant son étendue, sa population, ses voies de communication, ses accidents de terrain, etc.

Ils ne seraient pas, comme notre Gendarmerie, concentrés par brigades cantonales, dans une caserne unique, ce qui peut être utile pour la discipline intérieure, mais est certainement fâcheux au point de vue de la

surveillance effective d'une contrée : ils seraient disséminés par deux, trois, quatre, etc , dans tous les endroits où leur présence serait jugée-nécessaire.

De cette façon, dans les campagnes, on trouverait toujours un défenseur, un conseiller, pour ainsi dire à portée de la main, toutes les fois qu'on en aurait besoin.

Les villes, de même, recevraient les agents nécessaires à leur sécurité et à la bonne marche du service ; ces Agents seraient détachés en des postes assez nombreux, afin que les populations urbaines se sentissent bien protégées et pussent aisément réclamer, aide, secours et protection.

La *Milice civile* aurait ses sous-officiers, brigadiers et sous-brigadiers et ses officiers qu'on désignerait sous le nom générique d'Officiers de Paix, comme à Paris, et qui recevraient les grades respectifs de Sous-Lieutenants, Lieutenants et Capitaines. Tous seraient nommés par décret du Président de la République.

Le corps fournirait lui-même ses gradés ; ce serait un corps fermé, c'est-à-dire qu'il existerait entre ses Officiers et Sous-Officiers et ceux de l'Armée régulière, non pas une assimilation réelle, permettant aux uns et aux autres de permuter, de se remplacer au gré de leurs convenances personnelles, mais simplement conventionnelle, ayant trait seulement aux marques extérieures et réciproques de respect et aux nécessités éventuelles de la mobilisation.

Nous n'innoverions rien, du reste, puisque cela se produit ainsi, dans l'Administration des Douanes.

Pour passer d'un emploi quelconque au supérieur, il

faudrait subir des examens, un concours dans lequel entreraient en ligne de compte, et pour une large part, l'ancienneté, les notes de service, les actes de courage accomplis, les blessures reçues, etc., de manière à pouvoir récompenser, utilement et justement, la science et le dévouement.

Ainsi, tout homme intelligent, instruit, serait certain d'arriver, au bout d'un temps plus ou moins long, à un poste en rapport avec son savoir et son activité : il aurait en entrant dans la Milice civile, la certitude, en travaillant, en montrant de la bonne volonté, de ne point croupir éternellement, dans la même situation inférieure.

De même que la récompense, la punition serait aisée; tout fonctionnaire de la Police convaincu de ne point remplir son devoir ou de commettre de coupables négligences, ne braverait pas impunément l'Administration qui, n'ayant en son pouvoir que la suspension et la révocation, toujours pénibles à appliquer, hésite aujourd'hui souvent à frapper, par pure commisération. L'agent serait tout bonnement déplacé et cet avertissement salutaire, précédant les mesures extrêmes, serait suffisant.

Au-dessus des Officiers de Paix, arriveraient les *Commissaires de Police*, assistés de leurs Secrétaires ; ceux-ci seraient de simples stagiaires, des intérimaires n'ayant aucune autorité propre, ne pouvant signer aucune pièce, ni donner, en leur nom, d'ordre aux Officiers et Agents de la Milice civile : ils n'agiraient jamais que pour le compte et sous le couvert du *Commissaire de Police* qui, en tout et pour tout, demeurerait seul responsable, en matière de service, s'entend.

On recruterait les Commissaires de Police d'une façon sérieuse, supérieure, sévère à tous les points de vue ; les connaissances exigées d'eux seraient telles qu'ils pourraient sans inconvénient, à un moment donné, passer dans la Magistrature ou l'Administration.

Cette mutation, qui est de mise et de règle en Italie, qui se pratiquait déjà dans les cités antiques où, pour arriver aux places élevées de la République, il fallait débiter par l'édilité, une Loi l'autoriserait en France, et elle serait de nature à stimuler bien des zèles, à encourager bien des intelligences.

Et pourquoi une assimilation sociale complète comme celle existant aujourd'hui entre les officiers de Gendarmerie et ceux de l'Armée, ne serait-elle pas établie légalement entre les fonctions de Commissaire de Police et les diverses situations des Parquets et même celles de l'Administration, de manière que les classes des premières correspondissent hiérarchiquement à celles des secondes ?

Où serait le mal, et qu'y trouverait-on à redire ?

La Justice et la Police ne constituent-elles pas une seule et même personnalité, un ensemble si parfait qu'on ne les concevrait pas l'une sans l'autre et dont les organes concourent par des moyens différents, si l'on veut, à un but identique : la répression du mal !

La Justice trône dans ses Palais, sur ses Tribunaux, attendant la pâture offerte à la vindicte publique : c'est la partie sédentaire.

La Police, elle, court les rues et les chemins, se renseigne et fournit à la Justice sa provende quotidienne : c'est la partie active.

A quel signe particulier reconnaît-on qu'il y ait incompatibilité absolue à l'assimilation des deux parties

en présence, et que perdraient les Magistrats sédentaires à devenir quelquefois des policiers, ou à recevoir parmi eux, de temps en temps, quelques-uns de ceux-ci ?

Tout le monde y gagnerait au contraire, et les Magistrats tous les premiers, qui acquerraient ainsi une expérience des choses et des difficultés malaisée à prendre sans la pratique.

La qualification d'auxiliaires du Procureur de la République, appliquée et conservée aux Commissaires de Police, ne serait point de nature à empêcher le rapprochement que nous souhaitons. Le mot auxiliaire n'implique point toujours l'infériorité de celui à qui il s'applique ; il marque le plus souvent une idée de collaboration, de travail fait en commun, ou dirigé vers le même but : nous pouvons être l'auxiliaire de quelqu'un tout en demeurant son égal ou bien son supérieur.

Un exemple de ceci, à la portée de toutes les intelligences, est celui qui est tiré de la situation respective du Parquet et des Officiers de Gendarmerie : ces derniers sont les auxiliaires du Procureur de la République, mais qui prétendra raisonnablement que celui-ci soit, socialement parlant, au-dessus d'un colonel ou d'un général de cette arme ?

Et puis, dans la réorganisation générale qui s'imposerait forcément dans l'administration de la Justice, au moment de la mise en pratique de nos idées, il serait si simple, si aisé afin de tout coordonner, d'éviter des froissements, des malentendus, de disposer les classes des Commissaires de Police avec celles des Procureurs de la République, de manière que dans un arrondissement donné, ce dernier fut toujours le supérieur du premier.

Et n'est-ce point ainsi que cela se passe aujourd'hui entre Procureurs de la République et Substituts ? Pour s'en convaincre, il suffit de consulter la Loi du 30 Août 1883 sur la réforme de l'organisation judiciaire qui, dans son Art. 7, répartit les classes et les traitements des Magistrats.

Les Commissaires de Police deviendraient donc, en droit, ce qu'ils sont en fait, *les Substituts* des Procureurs de la République.

Pour devenir Commissaire de Police, il faudrait subir des examens, un concours plutôt, portant à la fois, sur des matières spéciales à la fonction et sur des connaissances d'un autre ordre, que tout homme du monde doit posséder.

Pourraient seuls postuler à cet emploi, les Officiers de Paix du grade de Capitaine et les étrangers à l'Administration munis du diplôme de licencié en Droit ou d'un titre équivalent.

Les Officiers de Paix, possédant déjà une éducation professionnelle parfaite seraient seuls susceptibles, une fois admis au Concours, bien entendu, d'être nommés d'emblée Commissaires de Police. Quant aux autres candidats, ils débuteraient comme secrétaires de Commissaires de Police et feraient, dans cette situation, un stage plus ou moins long à la fin duquel ils deviendraient titulaires d'un poste.

On ne verrait plus, ainsi que cela se pratique couramment, des individus ne possédant aucune notion exacte de la Police, dont ils ont entendu vaguement parler dans les journaux, ceindre l'écharpe et, du jour au lendemain, improvisés Magistrats au grand dommage d'eux-mêmes et de leurs justiciables.

On a bien essayé, depuis quelque temps, d'y remédier et, à cet effet, on a créé à Bordeaux et à Lyon deux écoles d'application pour les postulants Commissaires de Police. Les résultats ont été si peu convaincants, quoique l'idée partit d'un principe excellent, que l'une de ces écoles; celle de Lyon, a déjà été supprimée.

La pratique, en effet, en matière de Police, prime tout. Il était bien plus simple, au lieu d'instituer deux écoles, d'obliger, ainsi que le font toutes les administrations de l'Etat, à un surnumérariat, payé bien entendu, ceux qui désireraient être nommés Commissaires de Police et de le leur faire faire en qualité de secrétaire-adjoint, dans un Commissariat de Police de grande ville.

On n'aurait point ainsi supporté les déboires et les désillusions qu'on s'est imposés gratuitement.

Nous avons dit que les Agents de la Milice civile seraient répartis dans tout le pays suivant une proportion qu'une enquête particulière déterminerait.

Ils auraient un uniforme, celui, si l'on veut, de la Gendarmerie, à l'exception d'un certain nombre qui constitueraient le service si utile de la Sûreté; ces derniers opéreraient en civils, telles les brigades ambulantes des Douanes et des Contributions indirectes, dont les hommes n'ont aucun signe apparent et sont simplement munis d'une carte d'identité ou d'une Commission officielle.

Dans chaque canton rural, les Agents de Police, disposés ainsi qu'il a été montré et formant, selon leur nombre, une ou plusieurs brigades seraient placés sous les ordres d'un Sous-Officier au moins.

Un Sous-Lieutenant ou Lieutenant commanderait à

plusieurs cantons, de façon qu'il y ait au moins un de ces Officiers par arrondissement administratif.

Enfin, un Capitaine, dans tout département, aurait la haute main sur toute la Milice civile de sa circonscription.

Les Villes présenteraient une organisation sensiblement la même, mais avec cette différence que, vu l'agglomération des habitants qui augmente dans de notables proportions la criminalité, la fréquence des accidents, la proportion des Agents serait supérieure à celle des campagnes et que, forcément, pour elles seules, elles comprendraient un ou plusieurs Lieutenants ou Sous-Lieutenants.

Les plus grandes d'entre elles, Paris, Marseille, Lyon, etc., pourraient même recevoir plusieurs Capitaines avec, comme chef de la Milice du département dont elles feraient parties, un Officier de Paix placé exceptionnellement hors rang et qui pourrait prendre le nom de *Préfet de Police*.

On diviserait, ainsi que de nos jours, les Commissaires de Police en deux catégories : les sédentaires attachés à une résidence déterminée et les actifs qui se transporteraient, suivant les besoins du service, à un endroit quelconque de leur département.

C'est la loi d'organisation elle-même qui établirait le nombre des uns et des autres et l'étendue de leurs Juridictions respectives.

Les premiers devraient voir leur compétence sortir des limites de la Commune pour aller rejoindre celles des Commissaires de Police les plus voisins, de façon

qu'aucune parcelle de territoire n'échappe à l'action judiciaire de la Police.

Les seconds seraient placés, un seul par département et ayant auprès de lui assez d'Adjoints pour suffire aux exigences du service.

Dans les villes où la présence de plusieurs Commissaires de Police aurait été jugée nécessaire, l'un d'entre eux, désigné chaque année par décret, comme cela se produit pour le Vice-Président du Conseil de Préfecture, serait chef de service, afin de hâter la solution des affaires et d'éviter les à-coups.

Cette situation n'impliquerait, pour celui qui l'occuperait, qu'une supériorité morale ne lui donnant aucun droit de coercition sur des collègues dont il ne serait que le *primus inter pares*.

On pourrait l'appeler *Doyen*, par analogie avec ce qui a lieu dans les Facultés françaises et aussi afin de bien marquer que les fonctions de *Commissaire central*, sont définitivement supprimées, ou plutôt redeviennent, au grand contentement des Commissaires de Police, un simple organe de Centralisation administrative, ainsi que le décidaient les termes du Décret de création du 22 Mars 1854, dont on ne fait que s'écarter de plus en plus.

Les Commissaires Centraux, sont en effet, petit à petit, devenus les véritables supérieurs hiérarchiques des Commissaires de Police de leur ville : ils les notent, provoquent leur déplacement ou leur disgrâce, souvent sous le plus futile prétexte, quelquefois pour satisfaire des jalousies, des inimitiés personnelles, alors qu'ils ne sont, en droit, que les intermédiaires obligés entre eux et les diverses administrations dont dépendent les Polices locales.

Il s'est produit en conséquence, de ce côté, une source d'abus criants qu'il faut à tout prix faire disparaître pour le bon renom de la Police.

Résumons-nous :

En définitive, dans chaque arrondissement, le chef de la Police, serait, conformément à tout ce que nous venons d'exposer, le Procureur de la République. Lui seul est en effet désigné pour commander et mettre en mouvement la force publique, auxiliaire si précieux, indispensable de la Justice.

Nous sommes sûr qu'il ne s'en servirait jamais qu'à bon escient et toujours en vue du devoir à remplir, d'un bien à procurer.

Viendraient immédiatement après les Commissaires Spéciaux et de Police — nous leur conserverions cette désignation qui est bien entrée dans les mœurs et les habitudes courantes — tous égaux entre eux, malgré les différences de classes et de juridictions, qui seraient des Magistrats dans toute l'acception du mot et les véritables Substituts du Procureur de la République.

Tous les Magistrats que nous venons de désigner, auraient à leur disposition la Milice civile, à qui ils donneraient des ordres, des instructions, qui serait chargée de maintenir l'ordre dans le pays et de rechercher les infractions aux Lois et Règlements. Les simples Agents feraient les constatations et dresseraient, de leurs opérations, des rapports qu'ils enverraient à leurs chefs immédiats.

Quant à ceux-ci, faits Officiers de Police Judiciaire par la Loi, ils pourraient dresser des procès-verbaux qu'ils feraient parvenir au Commissaire de Police compétent.

La Police, établie ainsi que nous venons de l'exposer, échapperait aux influences pernicieuses des autorités locales et ne s'occuperait point de la politique et des inimitiés qu'elle peut susciter ; elle ferait de la bonne et saine besogne au grand contentement des Français quels qu'ils soient, qui ont en vue la grandeur de leur pays et son bon renom.

Le Préfet étant le représentant direct du Pouvoir central dans le département et, par conséquent, le Chef hiérarchique de toutes les administrations, de quelque Ministère qu'elles dépendent, qui y sont représentées, il est évident qu'il demeurerait toujours, implicitement, par-dessus la tête du Procureur de la République, le grand Maître de la Police, avec pleins pouvoirs de la requérir, le cas échéant.

Nous avons, du reste, vu qu'il pourrait, par délégation du Gouvernement, nommer les Agents de la Milice civile, dans son département, comme il le fait pour les Instituteurs primaires, bien qu'ils relèvent directement du Ministère de l'Instruction publique.

Ce que nous venons d'indiquer, dans le cours de cet ouvrage comme convenant le mieux à l'organisation d'une vraie Police, n'est-il pas l'expression exacte de la vérité ? N'est-ce pas que tous ceux qui appartiennent à cette Administration, se sentent isolés, mal soutenus, mal secondés, en proie à toutes les variations si brusques, si décevantes de la Politique ?

L'écho de leurs plaintes justifiées et de celles du bon public, n'a pas été sans monter jusqu'aux hommes occupant le Pouvoir, qui tiennent entre leurs mains le sort de la France.

Des personnages et non des moins considérables, se

sont intéressés, bien des fois, à la question, l'ont étudiée sous toutes ses faces et tous ont été d'avis qu'il fallait changer, de fond en comble, le système existant, incapable d'assurer au pays la tranquillité qui lui est due.

Souhaitons que ces constatations ne demeurent point toujours stériles et qu'un jour prochain, on dote enfin le pays d'une *Police d'Etat*.

Tous les gouvernements, en général, ont cherché à mettre leurs institutions en rapport avec leurs principes, la troisième République, seule, a voulu résoudre le problème, sans solution possible, d'unir une démocratie à une organisation sociale conçue par le pouvoir absolu.

Aussi ce qui était à prévoir est arrivé : nous souffrons d'un malaise dont nous voulons vainement nous dissimuler les causes et qui finirait par devenir un mal chronique, mortel, si nous ne nous décidions pas à le combattre vigoureusement.

Nous ne pouvons mieux terminer notre thèse qu'en citant les belles lignes, vibrantes de patriotisme qu'un académicien, M. Lavisce écrivait, il y a peu de temps, à son illustre confrère M. Sully-Prudhomme :

« Notre souffrance actuelle n'est qu'une crise d'un
« mal constitutionnel très profond. Nous ne sommes et
« ne pouvons être qu'une démocratie et cette démocra-
« tie est inorganisée. La plupart de nos institutions
« sont antérieures et contradictoires à notre état politi-
« que actuel, à notre état nécessaire ; il faut les réfor-
« mer pour les conformer à cet état. C'est une œuvre
« difficile, immense où devraient collaborer les politi-
« ques et les penseurs. Commençons la tout de suite.
« Au bout il y aura une France nouvelle, non seulement

« par l'oratoire beauté des principes, mais par l'har-
« nie entre les mots et les choses, entre les principes et
« la réalité. Et cette France du siècle qui vient sera de
« nouveau une conductrice des peuples. »

Vu :
H. MOULIN.

Vu :
Le Doyen de la Faculté de Droit
de l'Université de Dijon,
E. BAILLY.

Vu et permis d'imprimer :
Dijon, le 30 mai 1899.
Le Recteur de l'Académie,
CH. ADAM,
Correspondant de l'Institut.



TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION	1

PREMIÈRE PARTIE

Historique de la Police depuis l'antiquité jusqu'en 1789	15
---	-----------

CHAPITRE PREMIER

Considérations générales sur la Police dans l'antiquité	15
---	----

CHAPITRE DEUXIÈME

De la Police chez les Egyptiens, les Hébreux, les Athéniens et les Lacédémoniens.....	20
---	----

CHAPITRE TROISIÈME

De la Police à Rome et dans les provinces de l'Italie.	25
--	----

CHAPITRE QUATRIÈME

De la Police dans les Gaules sous la domination romaine.....	47
--	----

CHAPITRE CINQUIÈME

De la Police aux époques Mérovingienne et Carolingienne	64
---	----

CHAPITRE SIXIÈME

De la Police sous les Capétiens directs. — Création des Baillis, Sénéchaux, Prévôts, Viguiers, etc.	75
---	----

CHAPITRE SEPTIÈME

De la Police sous les Valois et Valois-Angoulême. — Les Baillis et Sénéchaux voient leurs attributions amoindries	83
---	----

	Pages.
CHAPITRE HUITIÈME	
De la Police sous la Monarchie absolue. — Pou- voir réglementaire. — Ministère Public. — Maréchaussée. — Intendants.....	92
CHAPITRE NEUVIÈME	
Historique de la Police dans la Prévôté de Paris.	109

DEUXIÈME PARTIE

Organisation de la Police de 1789 à nos jours	135
CHAPITRE PREMIER	
La Police pendant la Révolution... ..	135
CHAPITRE DEUXIÈME	
La Police sous le Consulat et le Premier Empire. — Son organisation par Bonaparte.....	150
CHAPITRE TROISIÈME	
La Police de 1815 à 1851	169
CHAPITRE QUATRIÈME	
La Police sous le second Empire.....	175
CHAPITRE CINQUIÈME	
La Police sous la troisième République	190

TROISIÈME PARTIE

Critique de l'organisation actuelle de la Police. — Plan de réorganisation.....	217
CHAPITRE PREMIER	
Défaut d'homogénéité de la Police.....	217
CHAPITRE DEUXIÈME	
La Police ne doit être que judiciaire.....	226
CHAPITRE TROISIÈME	
Le Préfet et le Maire ne doivent pas être Officiers de Police judiciaire	237

	Pages.
CHAPITRE QUATRIÈME	
La Gendarmerie doit être une Milice civile	246
CHAPITRE CINQUIÈME	
Le Droit de nomination des Agents de Police, des Gardes champêtres ne doit pas être laissé au Maire	253
CHAPITRE SIXIÈME	
Défaut de Méthode apporté à l'Organisation ac- tuelle de la Police	258
CHAPITRE SEPTIÈME	
Il faut en France une Police nationale	271
CHAPITRE HUITIÈME	
Choix et Organisation du personnel de la Police .	278
CHAPITRE NEUVIÈME	
Projet d'organisation d'une Police nationale	287



